

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Sociologia



Dissertação

**As estratégias das políticas socioambientais para o desenvolvimento urbano:
um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas
(COMPAM)**

Sérgio de Souza Silveira

Pelotas, 2015.

Sérgio de Souza Silveira

**As estratégias das políticas socioambientais para o desenvolvimento urbano:
um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas
(COMPAM)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. William Héctor Gómez Soto

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Marislei da Silveira Ribeiro

Pelotas, 2015.

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

S587e Silveira, Sérgio de Souza

As estratégias das políticas socioambientais para o desenvolvimento urbano : um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM) / Sérgio de Souza Silveira ; William Héctor Gómez Soto, orientador ; Marislei da Silveira Ribeiro, coorientadora. — Pelotas, 2015.

116 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2015.

1. Políticas socioambientais. 2. Desenvolvimento urbano. 3. Conselho de Meio Ambiente Municipal. I. Soto, William Héctor Gómez, orient. II. Ribeiro, Marislei da Silveira, coorient. III. Título.

CDD : 301

Sérgio de Souza Silveira

**As estratégias das políticas socioambientais para o desenvolvimento urbano:
um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas
(COMPAM)**

**Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de
Mestre em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de
Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.**

Data da Defesa: 02 de setembro de 2015

Banca examinadora:

**Prof. Dr. William Héctor Gómez Soto (Orientador)
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

**Prof^a. Dr^a. Marislei da Silveira Ribeiro (Coorientadora)
Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul**

**Prof^a. Dr^a. Elaine da Silveira Leite
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos**

**Prof^a. Dr^a. Maria Thereza Rosa Ribeiro
Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo**

Dedico este trabalho à minha família, aos meus amigos e em especial a William Machado, que tanto ajudou a concluir esta empreitada.

Agradeço à professora coorientadora Dra. Marislei Ribeiro por todos os ensinamentos e o apoio necessário para que esta dissertação fosse concluída, aos professores que compõem a banca examinadora pela atenção, aos meus colegas por todas as contribuições, à servidora Eleonora por todo o suporte junto ao COMPAM e a todos que de qualquer forma contribuíram para que este trabalho fosse concluído.

Lista de Figuras

Figura 1 – Mapa da localização do Município de Pelotas/RS.....p. 15

Figura 2 – Estrutura do SISNAMA.....p. 48

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Composição do COMPAM.....	p. 54
Tabela 2 – Coordenação do COMPAM.....	p. 55
Tabela 3 – Quórum e principais assuntos debatidos nas reuniões.....	p. 57
Tabela 4 – Perfil dos entrevistados.....	p. 65
Tabela 5 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Faixa Etária	p. 66
Tabela 6 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Escolaridade	p. 66
Tabela 7 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Filiação Partidária	p. 66
Tabela 8 – Perfil dos Entrevistados – Entidade Representada no COMPAM	p. 67
Tabela 9 – Perfil dos Entrevistados – Representatividade	p. 67
Tabela 10 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Tempo de Participação no COMPAM	p. 67
Tabela 11 – Opinião sobre as principais dificuldades na implementação de políticas públicas ambientais no espaço urbano	p. 68
Tabela 12 – Fontes de financiamento da atuação do COMPAM	p. 68
Tabela 13 – Ações e metas planejadas nos últimos dois anos que não foram implementadas	p. 70
Tabela 14 – Conhecimento sobre as responsabilidades do COMPAM quanto à política ambiental e espaços urbanos	p. 72
Tabela 15 – Opinião sobre o conhecimento, por parte da comunidade, das atividades do COMPAM	p. 73
Tabela 16 – Opinião sobre se o COMPAM tem autonomia para tomar suas decisões e outras medidas	p. 73
Tabela 17 – Opinião sobre a influência do COMPAM em Pelotas	p. 73
Tabela 18 – Opinião sobre a influência de conselheiros de organizações governamentais	p. 74
Tabela 19 – Opinião sobre a relação do COMPAM com a Prefeitura Municipal de Pelotas	p. 78

Tabela 20 – Locais da cidade com melhorias resultantes da atuação do COMPAM	p. 81
Tabela 21 – Políticas públicas que estão sendo implementadas para a arborização de Pelotas	p. 81
Tabela 22 – Levantamento das áreas verdes da Zona Urbana de Pelotas .	p. 82
Tabela 23 – Opinião sobre os principais conflitos de interesses percebidos no COMPAM	p. 83
Tabela 24 – Opinião sobre como o planejamento urbano influencia os espaços de interesse ou risco ambiental	p. 85
Tabela 25 – Perspectivas para o COMPAM nos próximos anos	p. 85

Lista de Siglas

3ªCIABM – 3ª Companhia da Brigada Militar

ACP – Associação Comercial de Pelotas

AEAP – Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Pelotas

AEIAM – Área de Especial Interesse Ambiental

ARP – Associação Rural de Pelotas

BA – Estado da Bahia

CAIAPAM – Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental

CAPA – Centro Administrativo Professor Araújo

CEA – Centro de Estudos Ambientais

CEADI – Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento Integral

CENAG – Fundação Centro de Agronegócio

CGFMAM – Câmara de Gestão do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental

CIPEL – Centro das Indústrias de Pelotas

CMMA – Conselho Municipal do Meio Ambiente

COMPAM – Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas

COMPLAD – Conselho do Plano Diretor

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente

CTAJ – Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos

CTEA – Câmara Técnica de Educação Ambiental

CTPB – Câmara Temática de Proteção da Biodiversidade

CTQA – Câmara Técnica de Qualidade Ambiental

DDT – Dicloro-difenil-tricloroetano

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental

FMAM – Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental

GAEC – Grupo de Apoio ao Esporte e Cultura
GEEPAA – Grupo Especial de Estudo e Proteção do Ambiente Aquático
IBAMA – Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LP – Licença Prévia
MMA – Ministério do Meio Ambiente
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização Não Governamental
PACHAMAMA – Nação Pachamama
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRÓ-PAMPA – Instituto Pró-Pampa
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
RS – Estado do Rio Grande do Sul
SANEP – Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas
SDET – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SDR – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural
SECULT – Secretaria Municipal de Cultura
SEEB – Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Pelotas
SEMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SGCMU – Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana
SINDAPEL – Sindicato dos Arrozeiros de Pelotas
SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção e Mobiliário de Pelotas e Região
SISEPRA – Sistema Estadual de Proteção Ambiental
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMED – Secretaria Municipal de Educação e Desporto
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SOSU – Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos
SQA – Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental
STICAP – Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias e Cooperativas de Alimentação de Pelotas
TUPAHUE – Fundação Tupahue
UFPEL – Universidade Federal de Pelotas
UGP – Unidade Gerenciadora de Projetos
UHE – Usina hidrelétrica
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPA – Unidade de Pronto Atendimento

Resumo

SILVEIRA, Sérgio de Souza. **As estratégias das políticas socioambientais para o desenvolvimento urbano**: um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM). 2015. 110f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2015.

Resumo: Em um contexto de preocupações sociais e com a preservação do meio ambiente, tanto em escala global, quanto local, a presente pesquisa parte do entendimento de que estratégias de políticas públicas contribuem para o desenvolvimento. Consequentemente, por meio de seus instrumentos, as políticas socioambientais desempenham papel fundamental, pois não somente a participação do Poder Público fornece os meios para a tutela do meio ambiente, mas também a coletividade tem a possibilidade de utilizá-los adequadamente em consonância com os objetivos para atingir os pretendidos efeitos práticos sociais. Conselhos gestores e Poder Executivo têm enfrentado consideráveis adversidades, também observadas em outros municípios, notando-se que o contexto do licenciamento ambiental em Pelotas/RS ainda não ocupa a efetiva possibilidade de contribuição para as políticas públicas locais. Destarte, o objetivo geral deste trabalho é analisar como estratégias das políticas socioambientais determinam o desenvolvimento urbano a partir de um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM), instância superior da matéria na cidade. Quanto à metodologia, foi adotado o estudo de caso do órgão colegiado, com a realização de observação direta de dez reuniões do Plenário, entrevistas estruturadas com amostra não probabilística intencional e análise de documentos emitidos. Sendo assim, analisa-se a política pública ambiental e a inserção do espaço social urbano nesse contexto. Também se examinam as questões ambientais envolvendo sustentabilidade e o desenvolvimento socioambiental. Investiga-se o cenário de pesquisa – o COMPAM – e apontam-se as interpretações dos dados coletados. Salienta-se a relevância desta pesquisa diante das crescentes preocupações com o meio ambiente e a sociedade nas últimas décadas, contudo há escassos trabalhos a respeito de questões envolvendo conselhos municipais ambientais.

Palavras-chave: políticas socioambientais; desenvolvimento urbano; conselho municipal de proteção ambiental.

Abstract

SILVEIRA, Sérgio de Souza. **The strategies of social and environmental policies for urban development:** a case study of the City Council of Pelotas Environmental Protection (COMPAM). 2015. 116f. Dissertation (Master in Sociology) – Post-Graduate Program in Sociology, Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2015.

Abstrac: In a context of social concerns and the preservation of the environment, both on a global scale, the location, the present study of the understanding that public policy strategies contribute to the development. Consequently, through its instruments, the socio-environmental policies play a key role, as not only the participation of the Government provides the means for the protection of the environment, but also the community is able to use them appropriately in line with the objectives to achieve the desired social practical purposes. Advice managers and executive branch have faced considerable adversity, also observed in other municipalities, noting that the environmental licensing context in Pelotas / RS still does not occupy the effective possibility of contributing to the local public policies. Thus, the aim of this study is to analyze how the strategies of environmental policies determine urban development from a case study of the City Council of Pelotas Environmental Protection (COMPAM), higher court of matter in the city. As for methodology, the case study of the joint committee was adopted, with the realization of direct observation ten Board meetings, structured interviews with intentional nonprobabilistic sample and analysis of documents issued. Thus, it analyzes the environmental public policy and the inclusion of urban social space in this context. Also examine environmental issues involving sustainability and environmental development. Investigates the research landscape - the COMPAM - and point to the interpretations of the data collected. It stresses the relevance of this research in the face of growing concerns about the environment and society in recent decades, yet there are few studies on issues involving environmental municipal councils.

Keywords: social and environmental policies; urban development; city council environmental protection.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: DO CENÁRIO NACIONAL AO LOCAL.....	4
2.1. Histórico da política pública ambiental.....	4
2.2. O cenário nacional da política pública ambiental evidenciada pelo licenciamento ambiental.....	7
2.3. O cenário local da política pública ambiental.....	14
3. O ESPAÇO SOCIAL URBANO NA POLÍTICA PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE.....	19
3.1. Concepção do espaço social urbano.....	19
3.2. O espaço social urbano no cenário nacional.....	29
3.3. O espaço social urbano no cenário local e sua síntese como prática estratégica.....	35
4. A QUESTÃO AMBIENTAL A SUSTENTABILIDADE E O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL.....	37
4.1. Preocupações em torno do meio ambiente e educação ambiental.....	37
4.2. A noção de desenvolvimento e o meio ambiente.....	42
4.3. Desenvolvimento socioambiental e perspectivas para práticas estratégicas no planejamento social urbano.....	46
5. O CENÁRIO DE PESQUISA: O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM).....	50
5.1. Surgimento e histórico dos conselhos de meio ambiente.....	50
5.2. A formação e a consolidação do COMPAM.....	54
5.3. Perspectivas do COMPAM para a política pública ambiental local.....	58
6. A CONSTRUÇÃO DO CORPO DE PESQUISA.....	62
6.1. Metodologia e método: um estudo de caso do COMPAM.....	62
6.2. A trajetória da pesquisa.....	65
6.3. Análise interpretativa dos dados pesquisados.....	67
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS.....	94

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação¹ analisa as estratégias das políticas socioambientais para o desenvolvimento urbano a partir de um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM). Destaca-se que a escolha pelo estudo do citado órgão ocorreu em virtude de este possuir natureza de colegiado, com representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, de modo que, é a instância superior para a política pública ambiental local (PELOTAS, 1994a).

O objetivo geral desta pesquisa é analisar como as estratégias das políticas socioambientais determinam o desenvolvimento urbano através do estudo de caso do conselho local de meio ambiente. Quanto aos objetivos específicos, são eles: a) analisar como tem se caracterizado a política pública ambiental, dentro do contexto brasileiro e local; b) analisar a configuração do espaço social urbano; c) analisar como a questão ambiental está relacionada às políticas públicas; d) analisar o COMPAM, enquanto cenário de pesquisa, interpretando os dados do estudo de caso na conjuntura pelotense; e) investigar a percepção das políticas públicas ambientais por parte dos conselheiros.

Nesse contexto, a proposta justifica-se por ser relevante socialmente uma vez que pretendeu apresentar estudo que se some aos demais esforços despendidos para efetivação de um factível desenvolvimento com meio ambiente saudável e equilibrado. Ainda, propõem-se subsídios que permitem reflexões para buscar superar as eventuais dificuldades recorrentes de pontos que possam deixar a

¹O interesse por este tema surgiu em virtude da conclusão, por parte do orientando desta dissertação, de curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Ambiental na Universidade Federal de Pelotas em 2010. A partir de então se estudou o ordenamento normativo no que diz respeito à matéria ambiental no Brasil. Em adição, antes de ingressar como aluno regular – no ano de 2013 – deste Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, denominado, à época, Mestrado em Ciências Sociais, o orientando cursou em 2009 a disciplina Desenvolvimento e Meio Ambiente, ampliando as perspectivas de estudo quanto aos temas ligados a esta área, incluindo-se aí as políticas públicas ambientais. Também naquele ano ocorreu a publicação, pela Editora da Universidade Federal de Pelotas, de artigo intitulado “A competência dos entes federados para promover o licenciamento ambiental” (SILVEIRA, 2009, p. 155-182), em que foi elaborada análise das atribuições acerca da normatização e execução da política pública em debate, com suporte nos fundamentos propostos pelo professor de Direito Administrativo Ambiental Dr. Itiberê de Oliveira Rodrigues (2007). Sendo assim, no ano de 2013, após o ingresso neste Programa de Pós-Graduação, com a atual denominação de Mestrado em Sociologia pretendeu-se aprofundar os estudos sobre políticas públicas ambientais, com foco no Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas.

desejar, relativos ao tema em questão, haja vista a necessidade por mais debates relativos à reformulação das ideias, as quais ainda mantêm posturas conservadoras, confundindo desenvolvimento com mero crescimento econômico, considerando os objetivos sociais e ambientais de preceitos bases à saudável qualidade de vida.

A presente pesquisa exploratória investiga material qualitativo caracterizando-se pela complexidade de seu objeto, por seus dados heterogêneos, pelos aspectos relevantes da vida social e abertura ao mundo empírico (PIRES, 2010, p. 90). Busca-se a análise menos parcial possível da realidade social, ou seja, a mais objetiva que se pode alcançar (D'ANCONA, 1998, p. 76).

No presente estudo de caso conjugam-se os métodos de observação direta, análise documental e entrevistas, com unidades múltiplas de análise (GIL, 2002, p. 53-54; YIN, 2001, p. 27). Quanto às perguntas formuladas, desenvolvem-se questões estruturadas (GIL, 2002, p. 117), selecionando-se amostra não probabilística intencional (GIL, 2009, p. 94).

Por questões éticas, preservam-se as identidades e confidencialidade dos conselheiros a serem analisados, dentro dos limites da publicidade dos atos do COMPAM. Contudo, por vezes, é necessário salientar a função desempenhada pelo Secretário Municipal de Qualidade Ambiental, em virtude da importância de sua representação política.

No próximo tópico analisa-se a caracterização da política pública ambiental, perpassando do cenário nacional ao local. Trata-se do histórico da política pública ambiental, do seu cenário nacional, evidenciado pelo licenciamento ambiental, como também do cenário local, no município de Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul.

No terceiro capítulo, pretende-se analisar o espaço social urbano na política pública do meio ambiente. Aborda-se a sua concepção a partir de uma perspectiva sociológica, mas também a sua configuração no contexto brasileiro e a sua síntese como prática estratégica no âmbito local, considerando as suas conjunturas e peculiaridades.

Já no quarto item, trata-se da questão ambiental, da sustentabilidade e do desenvolvimento socioambiental. Discutem-se preocupações em torno do meio ambiente e educação ambiental, a noção de desenvolvimento e sua relação com o meio ambiente, bem como o desenvolvimento socioambiental e perspectivas para práticas estratégicas no planejamento social urbano.

No quinto ponto, caracteriza-se o cenário de pesquisa: o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM). Debate-se o surgimento e o histórico dos conselhos de meio ambiente, a formação e a consolidação do órgão colegiado, mas também suas perspectivas do COMPAM para a política pública ambiental no contexto local.

No sexto tópico, detalha-se a construção do corpo de pesquisa e das fontes. Explica-se a metodologia e método do estudo de caso utilizado. Traça-se a trajetória da pesquisa e passa-se à análise interpretativa dos dados pesquisados. Por fim, apresentam-se as constatações e as demais considerações finais da pesquisa realizada.

2. A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: DO CENÁRIO NACIONAL AO LOCAL

2.1. Histórico da política pública ambiental

O espaço social urbano é planejado essencialmente pela política pública ambiental, formulada através dos conselhos de meio ambiente. A principal norma brasileira que define regras para a estas políticas é a Constituição Federal de 1988², em seu artigo 225 (BRASIL, 1988). Contudo, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conjunto de instrumentos para melhoria da qualidade ambiental, já havia sido instituída pela Lei Federal n. 6938/1981³ (BRASIL, 1981).

Visto que, a preocupação ambiental brasileira, em termos de legislação, ocorreu aproximadamente uma década após a realização da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano de 1972 (SCOTTO *et alli*, 2010, p. 8-9). No que diz respeito às normas editadas em período anterior à década de 1970 e o contexto de preocupações ambientais:

A escassa legislação versando sobre questões ambientais no Brasil até meados do século XX atende a interesses isolados. O Código das Águas, por exemplo, (decreto 24.643 de 1934), expõe, em suas considerações iniciais, que a lei visa “incentivar o aproveitamento industrial das águas”, além de considerar que a produção de energia hidrelétrica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional. Do mesmo modo, o Código de Minas (decreto-lei 1985 de 1940), em nenhum de seus dispositivos traz qualquer previsão acerca da responsabilidade dos causadores de eventuais danos ambientais ou da fiscalização do poder público sobre as técnicas de exploração. O meio ambiente é visto neste momento como acessório do desenvolvimento. A exploração dos recursos naturais está à disposição do progresso industrial. (...) A política ambiental responde aos impulsos da economia (...) (WIENKE, 2011, p. 66).

²Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

³Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

Em termos práticos, apesar de haver legislação federal desde a década de 1930 acerca de águas e de minas, estas normas não representavam uma proteção ambiental, mas, tão somente, regras para a exploração dos recursos naturais. Ainda não era discutida a questão socioambiental e a predominavam a olhos vistos os interesses econômicos e políticos das classes dominantes.

Conseqüentemente, o marco regulatório da preocupação nacional com o meio ambiente se deu na década de 1980. Assim, como princípios estabelecidos pela PNMA estão o desenvolvimento sustentável, a participação, o limite, o poluidor pagador, a prevenção/precaução, a função socioambiental da propriedade e a cooperação (BRASIL, 1981; 1988).

Trata-se de primados que, respectivamente, dizem respeito ao equilíbrio entre o crescimento econômico e também à manutenção da sadia qualidade ambiental, à participação tanto do Poder Público quanto da sociedade na busca por estes objetivos, ao estabelecimento de parâmetros toleráveis para as atividades, à situação de que aquele que polui deve arcar economicamente com as conseqüências, à cautela no uso de procedimentos ou substâncias, cujos efeitos danosos já sejam conhecidos ou ainda desconhecidos, ao atendimento de interesses sociais e ambientais pela propriedade privada e à cooperação entre os povos. Em última análise, utiliza-se a ponderação dos princípios ambientais para resolução da questão (TRENNEPOHL, 2007, p. 10).

Como regra, a Constituição Federal se sobrepõe às demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, não devendo ser contrariada por leis, decretos, resoluções, etc. Do mesmo modo, as leis estão logo abaixo na hierarquia de validade normativa e prevalecem sobre decretos e resoluções. Ainda, convém observar o âmbito de aplicação de cada instrumento, conforme a distribuição constitucional de competências legislativas e administrativas.

Quanto às políticas públicas ambientais, que integram o objeto desta dissertação, a competência, como regra, é comum entre os entes federados, ou seja, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo as normas gerais editadas pela primeira serem acatadas pelos demais entes (CHIESA, 2009, p. 13).

Destaca-se a complexa normatização acerca da competência legislativa e administrativa para o licenciamento ambiental, que mistura os modelos norte-americanos – em que há, desde 1787, rígido dualismo com divisão de atribuições

exclusivas ou para a União ou para os Estados-membros, uma excluindo a outra e sem possibilidade de delegação – e alemão – o qual se baseia na cooperação, permitindo-se, por exemplo, que a legislação seja elaborada pela União e executada pelo Estado-membro (RODRIGUES, 2007, p. 5-10).

Contudo, tal configuração de distribuição de atribuições foi estabelecida sem prever originalmente técnicas para hipóteses de não raros conflitos de competência para atuação de órgãos municipais, estaduais e federais (RODRIGUES, 2007, p. 17), pelo menos até 2011, mais de vinte anos após a edição da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A ausência de uma adequada e concisa legislação gera diversos entendimentos nos casos concretos, levando a sérios conflitos e dificultando a eficácia social do licenciamento ambiental. Apenas após a edição da Lei Complementar n. 140/2011 (BRASIL, 2011) foram definidas de forma menos obscura as atribuições do Poder Público, consolidando a PNMA.

Salienta-se que Daniel Fink (2008, p. 43-44), ao tratar das questões referentes ao licenciamento ambiental, no âmbito municipal, a respeito da competência legislativa e administrativa e da implementação de conselhos e fundos, explica que a Constituição Federal não adotou o critério de aplicação da norma mais preventiva ou restritiva em caso de conflito.

Em uma breve memória histórica, destaca-se, também, a Lei Federal n. 7347/1985⁴, que instituiu a Ação Civil Pública, a qual pode ser proposta pelo Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e associações civis. Consiste em procedimento judicial geralmente proposto pelo Ministério Público – cerca de 90% dos casos (CAPPELLI, 2008, p. 58) –, para buscar, através das legítimas instâncias do Poder Judiciário, a responsabilização por danos ao meio ambiente (BRASIL, 1985).

⁴Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

2.2. O cenário nacional da política pública ambiental evidenciada pelo licenciamento ambiental

Muitas vezes os processos que tratam de questões ambientais não possuem acesso facilitado por não haver vias digitais ou digitalizadas, por estruturação insuficiente do órgão, por sucessivos pedidos de vistas, por tramitações protelatórias do andamento do caso, etc. Também existe o risco, quando há acesso, de a linguagem técnica não ser compreendida pelos conselheiros ou pela comunidade envolvida.

Neste sentido, o principal instrumento da política nesta área é o licenciamento ambiental, o qual pode ser submetido à competência federal, estadual ou municipal, conforme, via de regra, a localização da atividade ou abrangência dos impactos do empreendimento, nos termos da Resolução n. 237/1997 do CONAMA (CONAMA, 1997).

A atribuição de licenciar será da União Federal nos casos em que a atividade ou os impactos envolvam outros países fronteiriços, dois ou mais estados, energia nuclear, assuntos militares ou áreas sob a responsabilidade do Poder Público Federal. Caberá, em geral, aos Estados ou Distrito Federal nos casos em que estejam envolvidos mais de uma cidade ou atos delegados. Havendo apenas interesse local, o Município analisará o tema (CONAMA, 1997).

O processo deve ser iniciado antes do empreendimento, todavia há casos, como os constatados no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora, no Estado de Minas Gerais, em que as atividades iniciam-se sem as licenças, quer para provocar sua tramitação prioritária, quer para evitar o cumprimento das normas atinentes (ALCÁNTARA, 2007, p. 269).

A exigência normativa prevê a elaboração de Relatório Ambiental Preliminar (RAP) para casos mais simples, que não sejam potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, ou de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para aquelas potencialmente causadoras, segundo o Anexo I da Resolução citada. A sujeição ao licenciamento se dá para atividades envolvendo minerais, metalurgia, máquinas mecânicas, material eletroeletrônico, material de transporte e transporte, madeira, papel, celulose, couro/peles, substâncias químicas, tecidos, alimentos, bebidas, asfalto, concreto, fumo, obras,

energia elétrica, água, resíduos, turismo, agropecuária, uso de recursos naturais, parcelamento do solo e polo industrial (CONAMA, 1997).

Ainda, o licenciamento ambiental divide-se em três etapas, de acordo com o artigo 18 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA. A primeira trata-se da concessão da Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade. A segunda refere-se à Licença de Instalação (LI) e a terceira diz respeito à Licença de Operação (LO), a qual autoriza o funcionamento da atividade (CONAMA, 1997).

Em pesquisa relativa à dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável na Universidade de Brasília, destaca-se que mesmo no licenciamento ambiental federal há problemas como a qualificação da carreira dos servidores técnicos e a dependência da vontade política dos envolvidos com a modernização institucional, notadamente o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA (REGANHAN, 2011, p. 78).

Investimentos no desenvolvimento do quadro funcional, atribuindo-lhes maiores autonomia e independência, e estudos permanentes para apoiar as decisões contribuiriam para um melhor aproveitamento do licenciamento ambiental como instrumento de política pública na esfera federal, mas principalmente no âmbito estadual e municipal.

Contudo, convém observar que, de acordo com dissertação desenvolvida no Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá, as licenças da obra relativa à Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes, no mesmo estado, em oposição ao que ocorreu em relação a outros empreendimentos, houve discussão da viabilidade da construção e, após grande conflito, atendimento às exigências legais, para realização de medidas mitigadoras e compensatórias para aproximadamente cinquenta impactos físicos, bióticos e socioeconômicos diversos (SIQUEIRA, 2011, p. 67 e 92).

No caso citado, concluiu-se que a participação social e as recomendações das audiências públicas devem ser fortalecidas para que o licenciamento seja um instrumento de controle socioambiental. Apesar disto, foram necessárias até mesmo decisões judiciais – suspendendo licenças – para que os projetos fossem devidamente adequados, considerando a condução inadequada dos processos relativos às licenças em um Estado com formação relativamente recente (SIQUEIRA, 2011, p. 90-91).

Nos termos da dissertação – com foco nas licenças para usinas hidrelétricas (UHEs) – de Mestrado em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, países considerados desenvolvidos também enfrentam problemas com a qualidade dos estudos de impacto ambiental, integrantes do licenciamento ambiental. São citados países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Reino Unido e Holanda, no qual, o apontamento de defeitos chega a 40% (SOUZA, A., 2009, p. 212-213).

O resultado acima mencionado trata-se de dados surpreendentes negativamente no que diz respeito a países que vivem contexto econômico e social mais favorável em relação ao Brasil. Isto leva a concluir que este país, seus estados e municípios enfrentam dificuldades maiores para conduzir os processos de licenciamento ambiental e atingir os objetivos pretendidos.

As questões envolvendo o licenciamento, antes mais restritas aos gabinetes, têm marcado presença no espaço público, apresentando-se uma maior participação social em debates, seja em fóruns, conselhos ou outros locais similares, o que tem possibilitado maior capacidade de reflexão sobre a implementação de políticas públicas ambientais (SOUZA, A., 2009, p. 23).

Tais iniciativas têm propiciado a tentativa de desconcentração do poder decisório do Estado, inserindo-se novos atores sociais na execução da política pública do meio ambiente. Contudo, surgem problemas na busca de um consenso. “Para os empreendedores, por ser um instrumento no qual os ideólogos se apoiam para tentar impedir a construção de UHEs. Para o movimento social porque não há rigor no licenciamento, já que o empreendedor controla os estudos técnicos (...)” (SOUZA, A., 2009, p. 209).

Isto consiste em mais uma evidência da disputa entre grupos de empreendedores alinhados aos interesses das classes dominantes e a comunidade que usufrui o espaço social. Desta forma, ganha relevância a desconcentração das decisões e a promoção da maior participação possível da sociedade na condução da análise das licenças.

Em trabalhos apresentados em recentes congressos de sociologia, destacam-se a atenção para casos em que as medidas compensatórias e mitigadoras não são suficientes para atingir os objetivos do licenciamento ambiental, com morosidade e descontinuidade, mesmo após mais de três décadas de existência da Política Nacional do Meio Ambiente (ROMÃO; SOARES, 2013, p. 18).

Tais medidas representam procedimentos que devem ser realizados por aquele que promove a atividade ou o empreendimento a ser licenciado para, reconhecendo-se que o impacto socioambiental não pode ser evitado, amenizá-lo ou compensá-lo mediante, por exemplo, realização de obras ou serviços necessários à comunidade, plantio de espécies nativas, requalificação de áreas verdes, etc.

Não obstante, o licenciamento tem sido considerado verdadeiro entrave ao desenvolvimento do país, especialmente pelo setor energético e pelo Poder Público, com a tentativa de desconstrução do sistema da política ambiental, sob o “propósito do condicionamento do crescimento econômico à maior disponibilidade de produção energética (...)” (ZHOURI *et alli*, 2005, p. 38).

No caso do licenciamento no Estado de Minas Gerais, o Conselho de Política Ambiental, composto por trinta e quatro membros, é o órgão que formula as diretrizes relativas à região. É composto por sete câmaras com seis integrantes cada, dentre as quais se destacam a Câmara de Política Ambiental e a Câmara de Infraestrutura, cabendo a estes órgãos internos deliberar sobre a concessão das licenças ambientais, de acordo com o tema e o empreendimento (ZHOURI *et alli*, 2005, p. 6-7). É relevante lembrar que cada órgão possui, em regra, autonomia para estabelecer a sua estrutura.

Neste caso, o licenciamento de usinas hidrelétricas cabe à apreciação da citada Câmara de Infraestrutura. Em um processo que mostra o conflito pela utilização dos recursos naturais, o conselho mineiro é um mediador por meio de suas normas e é entendido como espaço de busca por consenso nestas disputas, no entanto há uma oligarquia em que se controla o ingresso de novos integrantes e concentra-se a decisão em grupos minoritários através das Câmaras. Todavia, “o que se observa, na prática, são implicações políticas e consequências socioambientais negativas decorrentes das dinâmicas aí verificadas” (ZHOURI *et alli*, 2005, p. 9-11).

Em geral, as comunidades são informadas dos novos empreendimentos em momentos avançados do processo, com decisões importantes já realizadas e acordos celebrados. Além disso, muitas vezes as consultorias técnicas são financiadas pelos próprios empreendedores ou parceiros, o que induz estudos favoráveis à atividade (ZHOURI *et alli*, 2005, p. 19 e 24).

Outras dificuldades apontadas no estudo sobre o Conselho no Estado de Minas Gerais foram: a distância geográfica entre as comunidades envolvidas e os centros de decisão, os obstáculos à obtenção de cópias dos documentos para mera consulta, o formato técnico das informações e a realização de audiências públicas após a conclusão dos pareceres técnicos (ZHOURI *et alli*, 2005, p. 25-28).

Numa posição arbitrária, o Conselho tem-se colocado acima de qualquer questionamento, a partir da crença de que a ele, por meio da representatividade, foi delegado o direito de decisão acerca do uso que se pode ter sobre os recursos naturais e, em última instância, do modo de vida das comunidades locais atingidas por empreendimentos hidrelétricos. Ao defenderem seus direitos, as comunidades são vistas como uma ameaça aos procedimentos “democráticos”, e suas manifestações são consideradas um desrespeito à autoridade dos conselheiros (ZHOURI *et alli*, 2005, p. 33).

Um dos pontos que dificultam a efetiva implementação de uma política pública ambiental que utilize estrategicamente o espaço urbano para uma apropriação social adequada por parte da comunidade é o caso, ainda que menos frequente, de os conselheiros considerarem suas deliberações mais importantes do que quaisquer entendimentos divergentes. Na verdade, não se tratam de razões absolutas, mas que devem ter a legitimação do debate com a sociedade.

Sendo assim, apesar dos problemas enfrentados pelos processos de licenciamento na busca pela apreciação quanto à viabilidade social e ambiental de empreendimentos, como a construção de usinas hidrelétricas no caso do Estado de Minas Gerais, este instrumento da política pública ambiental desempenha importante função estratégica de proteção, todavia é combatido e considerado um entrave ao desenvolvimento por muitos empreendedores (ZHOURI *et alli*, 2005, p. 38).

“No Brasil, as próprias comunidades afetadas e seus defensores tiram novas conclusões sobre suas possibilidades de influenciar o processo e de definir suas prioridades”, sobretudo através do trabalho de organizações não governamentais, como no caso das comunidades indígenas Timbira na Usina Hidrelétrica do Estreito, no Rio Tocantins entre os Estados do Tocantins e do Maranhão (LAMONTAGNE, 2011, p. 15).

É de suma importância lembrar que as organizações não governamentais estão aptas a possuir representação nos conselhos de meio ambiente. Tal participação nos órgãos colegiados aproxima o debate temático da comunidade e

contribui para legitimar as deliberações adotadas acerca da apropriação e do uso do espaço com vistas evitar ou amenizar os conflitos sociais.

Em dissertação de mestrado realizada na Universidade Federal da Bahia, verificou-se que comunidades as quais correm riscos por meios administrativos, como o caso do licenciamento ambiental, não têm obtido êxito em influenciar positivamente o processo decisório (SILVA, 2012, p. 124). Logo, se caracteriza a dificuldade de participação das comunidades em políticas ambientais, sendo necessária a atuação de outras instituições, como organizações não governamentais, Ministério Público, etc..

No caso referido, o empreendimento diz respeito à instalação de usinas termelétricas no município de Sapeaçu/BA, com combustão de óleo residual do refinamento de petróleo. A primeira licença, sem respaldo técnico prévio, foi concedida pelo presidente do conselho estadual ambiental e secretário do meio ambiente daquele estado por ato a ser referendado pelo colegiado estadual (SILVA, 2012, p. 76-78).

Ao praticar um ato que deveria ser referendado pelo conselho em momento posterior, concedeu-se a licença prévia sem a devida discussão no órgão a que legitimamente cabe analisar e deliberar sobre a política pública ambiental naquele estado. Com base no tamanho do empreendimento, configura-se caso que deveria ter apreciação melhor por parte do conselho estadual.

Após discussões acerca dos impactos socioambientais das usinas, sem justificativas sólidas – com base nos altos custos da energia eólica e demora no processo de geração de energia em caso de utilização de outro combustível –, o Ministério Público daquele estado investigava a situação quando a empresa desistiu da licença, revogando-se a concedida precariamente. Evidenciou-se, porém, o planejamento público centralizado, a participação social limitada, estudos técnicos insuficientes e decisões individualizadas (SILVA, 2012, p. 104).

De acordo com a tese de doutorado de Assunção (2006, p. 392) defendida no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, evidencia-se a relevância das funções do conselho em questão quanto à política ambiental do licenciamento ambiental, visto que a participação efetiva de seus membros e de visitantes tende a fortalecer este instrumento. Sendo assim, tanto o espaço institucionalizado direto, via audiências públicas, quanto o indireto, representado

pelo conselho, minimizam a suscetibilidade econômica e política desse tipo de processo.

Constatou-se que movimentos sociais buscam a preservação ambiental e a conquista de espaços para participar da formulação de políticas públicas, incluídos aí os lugares para lazer, descanso, etc. Tem ocorrido a institucionalização desta inserção, como, por exemplo, através dos conselhos locais, contudo a participação tem sido limitada pela pobreza, pelo nível de instrução, pela cultura, pelos interesses econômicos, entre outros (ASSUNÇÃO, 2006, p. 98-99).

Somam-se às questões acima o fato de que o processo envolvendo o licenciamento “vem sendo tratado de forma isolada e não com uma visão sistêmica que busca a integração, principalmente entre os governos federal, estadual e municipal, fato que gera desconforto entre os entes federativos” (CHIESA, 2009, p. 10).

Outro ponto diz respeito ao orçamento:

Não há nenhuma legislação que garanta o repasse de recursos financeiros, provenientes da União e dos Estados, para os municípios se organizarem para efetuar a gestão ambiental plena. Outro problema apontado é a ausência de vontade política dos prefeitos municipais em assumirem o seu papel no SISNAMA (CHIESA, 2009, p. 30).

Neste aspecto há recursos financeiros resultantes de tributos, multas e de condenações judiciais destinados ao Fundo Nacional do Meio Ambiente e ao Fundo de Direitos Difusos – além de fundos estaduais e municipais – contribuem para a organização da gestão pública ambiental, mas têm sido aproveitados muito mais para projetos, obras e serviços do que para reconstituição e reparação de impactos ambientais (CAPPELLI, 2008, p. 62).

Não somente a participação do Poder Público tem espaço, fornecendo meios para a tutela ambiental, mas também a coletividade pode utilizá-los adequadamente em consonância com os objetivos para atingir os pretendidos efeitos práticos sociais. “Os instrumentos de política e de gestão ambiental devem ser utilizados como estratégias, pelos gestores, em todas as esferas governamentais, inserindo a participação da sociedade na gestão compartilhada e nas parcerias” (CEPAM, 2010, p. 13).

Os papéis do Estado e da sociedade podem contribuir muito para promover um adequado gerenciamento dos recursos ambientais nas esferas local, regional,

nacional e global, notadamente após a preocupação mundial que surgiu na segunda metade do século XX, com destaque para a Declaração do Meio Ambiente adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em 1972 (SCOTTO *et alli*, 2010, p. 8-9).

Há elementos que dão condições para que o espaço urbano seja gerido de modo estratégico para conciliar interesses sociais, como por meio da política pública de meio ambiente, ação civil pública, licenciamento ambiental, entre outros. Contudo, o primeiro é mais abrangente e abstrato, de modo que em geral significa um programa a ser cumprido, enquanto as licenças chegam ao caso concreto e suas peculiaridades e as medidas judiciais costumam ter vez após insucesso por meio administrativo.

2.3. O cenário local da política pública ambiental

Sete anos após a Declaração de Estocolmo (SCOTTO *et alli*, 2010, p. 8-9), através da Lei Municipal n. 2.484/1979⁵, ocorreu a criação do COMPAM em Pelotas/RS. Entretanto, em um contexto de ditadura militar, o Conselho possuía natureza de órgão colegiado de assessoramento vinculado ao Prefeito e composto basicamente por representantes do Poder Público ligados aos setores municipais (PELOTAS, 1979).

O município de Pelotas encontra-se na mesorregião Sudeste Rio-grandense, com uma população de mais de 325 mil habitantes – sendo mais de 305 mil na zona urbana – em uma área de aproximadamente 1600 km². A cidade apresenta um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,739 (PNUD, 2013), acompanhando a tendência da Região Sul do Brasil, a qual possui bom desempenho entre as cinco regiões brasileiras nos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável de 2012. Destaca-se também a taxa de alfabetização, que supera 95% (PELOTAS, 2015).

Em adição, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012, p. 260) indicam que de 2001 até 2009, o percentual de Municípios com Conselho Municipal de Proteção Ambiental ativo praticamente dobrou, chegando aproximadamente a 40%. Neste percentual inclui-se a cidade em questão, que conta com seu órgão colegiado há mais de duas décadas na atual estrutura.

⁵Disponível em <<http://www.pelotas.com.br>>;

Segue a figura 1 mapa com a localização (em vermelho) do Município de Pelotas/RS no sul do Brasil:



Figura 1 – Mapa da Localização do Município de Pelotas/RS (COMPAM, 2013a).

A política ambiental municipal⁶, na configuração atual, ressalta-se pelas seguintes normas:

a) Lei Municipal n. 3.835/1994 (PELOTAS, 1994a), que reestrutura o COMPAM, cujo Regimento Interno foi aprovado pela Resolução n. 01/2015 (COMPAM, 2015b);

b) Lei Municipal n. 3.861/1994 (PELOTAS, 1994b), que cria o Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental – CAIAPAM, somada a Resolução n. 10/2013 (COMPAM, 2013b);

⁶Legislação disponível em <<http://www.pelotas.com.br>>

c) Lei Municipal n. 4.292/1998 (PELOTAS, 1998), que cria o Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental – FMAM, aliada às Resoluções n. 02/2001 (COMPAM, 2001) e 09/2003 (COMPAM, 2003);

d) Lei Municipal n. 4.428/1999 (PELOTAS, 1999), que dispõe sobre a Flora Nativa e Exótica;

e) Lei Municipal n. 4.594/2000 (PELOTAS, 2000), que institui o Código do Meio Ambiente do Município de Pelotas – CMAM;

f) Lei Municipal n. 5.502/2008 (PELOTAS, 2008), que implementa o Plano Diretor Municipal – PDM;

g) Lei Municipal n. 5.832/2011 (PELOTAS, 2011), que dispõe sobre o Código de Posturas do Município de Pelotas – CPMP;

h) Lei Municipal n. 5.016/2003 (PELOTAS, 2003), que regulamenta o licenciamento ambiental em Pelotas;

i) Resolução n. 01/2013, que aprova o Plano Ambiental de Pelotas (COMPAM, 2013a).

Neste sentido, os documentos principais são o CMAM e o Plano Ambiental local, o qual somente foi apresentado em 19 de junho de 2015, ainda aguardando a sua efetiva implantação, estudada pela Prefeitura Municipal de Pelotas. O Código do Meio Ambiente Municipal trata da política local, da educação ambiental, do uso do solo, de incentivos fiscais, do saneamento básico, dos resíduos, das competências, da fiscalização, das infrações e das penalidades (PELOTAS, 2000).

Já o Plano Ambiental, elaborado pelo COMPAM, apresenta Estrutura da Gestão Ambiental Pública em Pelotas, Diagnóstico Ambiental, Áreas Socioambientais importantes, Diagnóstico Socioeconômico, Diagnóstico de Saneamento, Diretrizes e Programas para a Gestão Ambiental em Pelotas, Programas para a Qualidade Ambiental no Plano Plurianual e a Participação da Sociedade (COMPAM, 2013a).

Apesar de existir um código ambiental municipal, estabelecendo a maioria das normas acerca deste tema, o Plano Ambiental instrumentaliza o planejamento estratégico local para a política pública do meio ambiente para os próximos anos. É um dos documentos que contribuem para melhorar a utilização e a apropriação do espaço urbano.

Cabe destacar que o Conselho Municipal de Meio Ambiente consiste em espaço democrático de participação no que se refere a interesses de âmbito coletivo ou mesmo difuso, contribuindo para a política do Poder Público (CEPAM, 2010, p. 29). No âmbito local, é o órgão colegiado que institucionaliza a mediação entre governo e organizações sociais privadas para a discussão política do meio ambiente.

De acordo com palestra na semana do meio ambiente em junho de 2013 o Promotor de Justiça Paulo Gentil Charqueiro (2013) afirma que há uma crise na preservação do meio ambiente devido a um desenvolvimento desenfreado, inclusive entendendo que o Código Florestal (Lei Federal n. 12.651/2012) (BRASIL, 2012) trata-se de um “código do desmatamento” (CHARQUEIRO, 2013).

Ainda que o diploma legal mencionado tenha sido atualizado em 2013, tais alterações consistiram em um retrocesso no que diz respeito à política pública ambiental, pois o citado documento permite a anistia a quem possa ter desmatado, porém aqueles que preservaram devem continuar o resguardo (CHARQUEIRO, 2013).

Na implementação das políticas públicas, a fiscalização e o monitoramento das atividades são mais efetivos se realizados no nível municipal, devido à proximidade com os cidadãos. A participação da sociedade é transformadora de qualquer política pública, enfim, da própria ação do Estado (CEPAM, 2010, p. 17).

Entendeu-se que os municípios seriam os entes federados mais adequados para promover o licenciamento ambiental, em virtude da proximidade em relação à atividade a ser licenciada. As condições fáticas dessas esferas públicas devem ser analisadas para implementar estrategicamente os instrumentos da política ambiental e promover a adequada utilização de seus espaços.

Contudo, a maioria dos municípios não possui corpo técnico capaz de efetivamente prestar este serviço com técnicos do quadro de funcionários habilitados e em número suficiente para realizar a fiscalização. Ainda, o Poder Público não se preocupou em dotar os órgãos competentes com servidores técnicos, seja por escassez de recursos econômicos, seja por desinteresse na questão (CHARQUEIRO, 2013).

Convém verificar a situação encontrada no objeto de análise desta dissertação. O Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas/RS –

COMPAM – vivencia momento importante para a configuração do espaço na cidade. Trata-se da busca, desde 2013, pela implementação do Plano Ambiental local, entre outros desafios.

3. O ESPAÇO SOCIAL URBANO NA POLÍTICA PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE

O principal objetivo deste capítulo é caracterizar a configuração do espaço e seu planejamento, em especial o meio brasileiro e municipal. Para a utilização estratégica do espaço social urbano local, considerando sua síntese e a efetivação de diretrizes, isto determina a implementação de adequadas políticas públicas para o desenvolvimento socioambiental.

Com o intuito de proporcionar reflexão sobre estes apontamentos, discute-se a homogeneidade, a fragmentação e a hierarquização na centralidade do urbano. Também se aborda a prática espacial, as representações e os espaços de representação na configuração social e sua síntese estratégica. Ainda, tratam-se dos cenários nacional e local.

3.1. Concepção do espaço social urbano

No contexto francês da década de 1970, pretendia-se iniciar uma reorganização espacial, porém a busca por retorno financeiro para os empreendimentos era o maior interesse. Tomou forma, então, a concepção de que o espaço social urbano possui significado e é produzido pela sociedade ao manipular os recursos naturais, as matérias-primas, os ambientes (LEFEBVRE, 2006, p. 3-4).

Analisa-se o espaço social da realidade urbana e do cotidiano, porque o ambiente sociológico é resultado da interação das pessoas nas suas rotinas, de modo que há reiteração pela prática social. A questão do espaço está atrelada às relações desenvolvidas em sua utilização, envolvendo a ação estratégica estatal (CARLOS, 1996, p. 127).

Sendo assim, propõe-se uma interligação do espaço à sociedade de uma maneira fundamental, como característica da prática social, integrando-se “sistematicamente as categorias de *cidade* e *espaço* em uma única e abrangente teoria social, permitindo a compreensão e a análise dos processos espaciais em diferentes níveis” (SCHMID, 2012, p. 90).

Retomando-se a ideia, relativa ao retorno financeiro, mencionada acima, não se trata de analisar separadamente economia e política, teoria e prática, pelo contrário. A ênfase é dada ao processo para caracterizar estes aspectos no espaço, incorporando-se uma política espacial ao contexto de análise da produção e da revelação de processos sociais urbanos (COSTA, 2003, p. 11-14).

Neste sentido, “a contaminação, o meio ambiente, a ecologia e os ecossistemas, o desenvolvimento e sua finalidade, fragmentam e dissimulam os problemas do espaço” (LEFEBVRE, 1976, p. 6). A poluição da natureza e o progresso econômico que degrada os recursos naturais apresentam reflexos na sociedade. Há, pois, uma influência negativa destes aspectos, sobretudo no que diz respeito ao espaço social, à medida que espalham e encobrem as disfunções encontradas.

Atualmente, percebe-se uma reorganização do espaço ao comando preponderante do poder político, colocando a ação estatal no centro das principais decisões acerca da vida econômica e social. Desta maneira, as políticas públicas desempenham um papel instrumental para a concretização do gerenciamento das relações sociais (CARLOS, 1996, p. 124).

A título exemplificativo, isso ocorre quando a poluição das águas de um córrego o torna impróprio para o uso público por parte dos cidadãos, como para a prática de esportes, lazer, etc. Este tipo de contaminação possivelmente será levada pelas correntezas para outras localidades, espalhando por outras áreas esta dificuldade ambiental, com reflexos negativos no espaço social urbano.

Outra ilustração refere-se ao depósito de resíduos em um terreno, o que provocará sua desvalorização e possível ausência de disputa pelo seu domínio. Contudo, naquele local, isto apenas não deixará perceber a luta por moradias dignas – a qual continuará existindo – por parte das pessoas que vivem em bairros periféricos.

Tal concepção espacial possui homogeneidade – não de projetos, mas sim de fabricação de produtos, de gestão e de controle –, fragmentação – divisões, separações e loteamentos – e hierarquização – zonas para residir, para trabalhar, para lazer e espaços marginalizados. Diante disto, o primeiro ponto é atinente a uma estruturação similar, o segundo diz respeito à segregação de áreas e seus usos, enquanto o terceiro remete à valoração distinta de cada seguimento pela sociedade.

Há, pois, coesão entre os elementos divididos, de modo que suas conexões compõem o espaço social. Nesta explicação, em meio aos diferentes espaços, percebem-se semelhanças estruturais, segregações de áreas e de seus ocupantes, como também valorações positivas ou negativas do contexto (LEFEBVRE, 2006, p. 7).

Acerca do espaço homogêneo, este se caracteriza por poder ser repetido, o que torna possível um intercâmbio entre os locais e seus diferentes tempos, abrangendo família, trabalho e lazer. Entretanto, este aspecto quanto à democratização espacial, em virtude de que se trata de um caráter centralizado, mas também segregado (OSEKI, 1996, p. 115).

Sendo assim, a produção conectada à reprodução das relações da sociedade mostra em cada lugar o mesmo processo. O controle por parte do Estado, através das políticas públicas, as potencialidades econômicas e as estratégias dos projetos governamentais e da sociedade expõem a equivalência e capacidade de troca entre os espaços sociais urbanos (CARLOS, 1996, p. 130).

Já no que diz respeito ao espaço e à sua característica de fragmentado, ou, também, sob a denominação de quebrado, consiste em um “espaço homogêneo, ótico, geométrico e quantificável, mas construído, vendido e consumido aos pedaços, em lotes, de maneira a permitir a obtenção de rendas pelos proprietários” (OSEKI, 1996, p. 116).

“A fragmentação diz respeito às formas de apropriação apoiadas na propriedade privada que tornam o espaço parcelar, liberado para troca e venda (...)” (CARLOS, 1996, p. 130). Como exemplo, citam-se os novos loteamentos e empreendimentos imobiliários na cidade de Pelotas, que dividem espaços anteriormente ocupados por campos ou terrenos com outras destinações.

Contudo, ainda merece destaque o aspecto hierarquizado do espaço. Em outras palavras, os lugares possuem diferenças pela sua possibilidade de ocupação e utilização e pela sua distância do centro. “Os espaços se hierarquizam dos centros às periferias. O espaço social torna-se uma coleção de guetos, uma espacialização da hierarquia do poder econômico e político” (OSEKI, 1996, p. 116).

Já a hierarquização pressupõe a distinção dos pontos no espaço que se multiplicam entre os chamados ‘espaços nobres e vulgares’, espaços residenciais da elite, espaços das classes médias, etc., o que produz uma série de guetos que, longe de justaporem, hierarquizam-se no espaço social

como consequência da hierarquia social e econômica (CARLOS, 1996, p. 130).

É o caso de ambientes preponderantes de trabalho em determinada zona urbana, enquanto os residenciais estão em outras, muitas vezes bem mais afastadas. Em ambos os tipos há proprietários ou gerentes, regramentos acerca do que é permitido, pessoas que precisam trabalhar ou morar ali, símbolos que remetem a um e a outro, etc. Na esteira dos exemplos anteriores, o córrego degradado provavelmente não será utilizado por quem o polui, seja por gestores de empresas que despejam resíduos químicos nas águas, ou por moradores de casas com redes clandestinas de esgoto.

Do mesmo modo, os proprietários do terreno repleto de sujeira provavelmente possuem lugar melhor para residir. Em consequência disto, aqueles hipotéticos empresários ou donos do local ignoram o espaço desqualificado e, por obterem rendimentos maiores, utilizarão outros lugares para seu lazer, descanso, residência, etc. Já quem vive humildemente em moradias sem saneamento básico ou se sujeitará às condições da localidade ou estará em áreas possivelmente de menor qualidade – em relação àquelas dos detentores dos meios de produção e das terras – para suas atividades de descontração, lazer, ócio, etc.

Em adição, a ação burocrática estatal e a fragmentação do espaço são tópicos importantes (LEFEBVRE, 1976, p. 9). Conforme o sistema de produção predominante, o Poder Público se organizará para normatizar a ocupação e a distribuição de cada área, o que mostrará o seu comando quanto à gestão dos lugares, evidenciando as suas políticas públicas como instrumento para tal. Por exemplo, certo empreendimento que pretenda construir um condomínio fechado deve possuir o devido licenciamento do projeto para utilizar o local. Também, a partir das diretrizes públicas, poderá ou não se instalar nesta ou naquela zona.

No espaço mais amplo estabelece-se uma centralidade e uma disposição desigual dos lugares em relação aos centros. Desse modo hierarquizam-se os espaços desde os centros de dominação até as periferias fortemente controladas (a mundialidade, longe de produzir um centro único, cria uma multiplicidade de centros). (CARLOS, 1996, p. 130).

Outro ponto de destaque quanto a este tópico, qual seja a centralidade, como qualidade essencial do espaço urbano, remete ao direito à cidade, que se trata do

“direito dos cidadãos – cidadãos urbanos –, e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) a figurar em todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de intercâmbios” (LEFEBVRE, 1976, p. 18).

Portanto, os espaços sociais urbanos apresentam-se com características de homogeneidade, fragmentação e hierarquização, destacando-se a centralidade em contraponto à periferia. Neste contexto, transcorre a ação estatal estratégica para obtenção do desenvolvimento das cidades. Quanto à caracterização atribuída ao dito “espaço urbano”, trata-se de algo que “é político, reúne visões, sentimentos, representações da cidade (...)” (RESENDE, 2007, p. 102). Deste modo, três conceitos fundamentais ganham evidência neste momento de reflexão:

a) A “*prática espacial*” de uma sociedade (...) [e] seu espaço; ela o põe e o supõe, numa interação dialética: ela o produz lenta e seguramente, dominando-o e dele se apropriando. Para a análise, a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço.

b) As “*representações do espaço*”, ou seja, o espaço *concebido*, aquele dos cientistas, dos planejadores, dos urbanistas, dos tecnocratas “retalhadores” e “agenciadores”, de certos artistas próximos da cientificidade, identificando o vivido e o percebido ao concebido (...). É o espaço dominante numa sociedade (um modo de produção). (...)

c) Os “*espaços de representação*”, ou seja, o espaço *vivido* através das imagens e símbolos que o acompanham, portanto, espaço dos “habitantes”, dos “usuários”, mas também de certos artistas e talvez dos que *descrevem* e acreditam somente descrever: os escritores, os filósofos. Trata-se do espaço dominado, portanto, suportado, que a imaginação tenta modificar e apropriar. (...) (LEFEBVRE, 2006, p. 39-40).

A prática social trata-se do produto da ligação de atividades, das redes rotineiras de produção ou interação. Quanto às representações do espaço, estas procuram ilustrá-lo de modo a demonstrar suas características de forma similar à realidade, como, por exemplo, por meio de mapas, imagens, esquemas, projetos, etc. No que é atinente aos espaços de representação, que podem ser, inclusive simultaneamente, naturais ou artificiais (as árvores, o relevo, prédios e paisagens), “esta dimensão da produção do espaço refere-se ao processo de significação que se conecta a um símbolo (material)” (SCHMID, 2012, p. 99).

Diante do exposto acima, entende-se que a prática social remete, por exemplo, às reuniões do COMPAM. Neste contexto são discutidas as diretrizes da política pública ambiental no Município de Pelotas. Assim, consideram-se como representações do espaço os resultados técnicos das reuniões do conselho em estudo, como a aprovação do Plano Ambiental de Pelotas, a recomendação de

alterações em projetos apreciados no plenário (como o caso dos quiosques no Laranjal, a ser detalhado no próximo capítulo).

Já a área urbana é entendida como um espaço de representação, no qual será implementada a política pública ambiental local, como por meio do licenciamento ambiental de empreendimentos. Logo, ditas conexões podem ter maior ou menor grau de intensidade, de centralização, de universalização e de interferência estatal (LEFEBVRE, 1976, p. 28-30).

Quanto ao segundo problema, pode ser analisada a preponderância na sociedade, se econômica, política, urbana ou industrial. A primeira concepção é uma forma de visão que deixa o conceito subjetivo em essência, ou seja, despido de outros atributos como evolução histórica. Revela-se, nesta possibilidade de leitura espacial, uma concepção absoluta, a qual deixa de lado outras influências e desenvolve um primado puro (LEFEBVRE, 1976, p. 30-32).

Depois, a segunda sugere a visão de um produto da sociedade, resultado do passado ou da divisão do trabalho. Tal pensamento expõe uma concepção objetivada, que se enquadra em uma consequência da organização social e do modo como o espaço está inserido neste contexto produzido ao longo do tempo. Na terceira, trata-se de ferramenta política manipulável de forma intencional pelos grupos sociais dominantes, sendo o espaço um ponto intermediário, ou seja, um instrumento das cidades grandes – unidades de consumo (LEFEBVRE, 1976, p. 30-32).

Contudo, a crítica às três hipóteses coloca-se no sentido de que representam entendimentos voltados à cidade tradicional do século XIX. Uma vez que a situação contemporânea é mais complexa devido à reprodução das relações de produção, estes caminhos estariam defasados e não se aplicariam à realidade espacial (LEFEBVRE, 1976, p. 33).

Já na última hipótese, consiste em um esquema de suporte às atividades sociais. Não é um produto qualquer ou o instrumento mais importante, porém promove determinada orientação na sociedade contemporânea, assim como o espaço urbano, os lugares de ócio ou educativos, entre outros (LEFEBVRE, 1976, p. 34). O citado pensamento propõe um equilíbrio na concepção, de modo que não se trata de algo insignificante, tampouco do elemento mais importante da sociedade, mas contribui conforme a sua configuração dialética.

Portanto, a concepção de espaço social urbano agrega as relações, as ilustrações e as valorações, reunindo simultaneamente o processo criativo e o produto gerado em determinada realidade de certo lugar ao longo do tempo e que influencia em maior ou menor grau a apropriação e o uso dos ambientes na sociedade, representado pela relação entre o centro e a periferia, consolidando a noção de centralidade e a tendência de conformação dos lugares em sentido de valoração dos locais centrais (LEFEBVRE, 2006, p. 114 e 123).

A título exemplificativo, a diminuição da disponibilidade de novos lugares para construção de residências ou de pontos de trabalho pode ser um reflexo da quarta hipótese acima. Desta maneira, a fragmentação de áreas e a supervalorização de outras pode contribuir também para a degradação do meio ambiente ao redor delas. Cabe, pois, aos políticos gerenciar a organização dos espaços em que a sociedade está ocupando para solucionar ou amenizar os problemas locais (LEFEBVRE, 1976, p. 39-40).

Isto se refere à formulação de políticas públicas para o desenvolvimento urbano e socioambiental. Um dos principais mecanismos, produto destes esforços é o licenciamento ambiental. Este, através de criteriosos procedimentos para a sua análise e concessão, promove medidas de compensação e responsabilização por danos à natureza, o que contribui para diminuição dos problemas espaciais.

Neste sentido, a prática social está muito presente nas cidades, denotando as relações entre os sujeitos. Ao passo que frequentadores de mesmos lugares, em virtude das ilustrações e das valorações diferentes, instauram conflitos entre si pela busca da melhor apropriação e utilização do espaço para a sua realidade. Como resultado, prejuízos para a parte que não prevalecer.

Importante diferenciar as características de cidade e de urbano. Este apresenta teor abstrato e teórico, enquanto aquela apresenta aspecto concreto e prático. Desse modo, a prática social decorre do movimento dialético da centralização, envolvendo um ponto central (seja de consumo, de um símbolo ou de decisão) e outro periférico, como negação do urbano (LEFEBVRE, 1976, p. 68-70).

Portanto, o processo interação entre as atividades do COMPAM, os resultados técnicos de suas reuniões e a área urbana como cenário de implementação da política pública ambiental, ainda que por uma ação isolada, reflete a síntese da “prática espacial”, da “representação do espaço” e do “espaço de

representação”. Nestas três dimensões caracteriza-se o espaço social (SCHMID, 2012, p. 100), por isso produzido também pela atuação do órgão máximo da política para o meio ambiente na cidade de Pelotas. Tratam-se das relações e suas interações, o planejamento da concretização espacial e a síntese da sua materialidade urbana, como estratégia da política pública.

Note-se o que ocorre na segunda metade do século XX, inclusive no contexto brasileiro, diante do crescimento desordenado das cidades e da expansão do espaço urbano:

Nos projetos urbanísticos mais modernos, utilizando técnicas muito perfeccionadas, tudo é produto: o ar, a luz, a água, o solo (...). Tudo é artificial e “sofisticado”; a natureza aí desaparece, salvo alguns sinais e símbolos; através desses símbolos ela não é senão “reproduzida”. O espaço urbano se destaca do espaço natural, mas recria um espaço a partir das capacidades produtivas. O espaço natural se torna um bem raro, ao menos em certas condições socioeconômicas. Inversamente a raridade se espacializa, se localiza. O que se rarefaz tem uma relação estreita com a Terra: os recursos do solo, do subsolo (petróleo), do sobressolo (ar, luz, volumes, etc.) e o que disso depende, produções vegetais e animais, energias (LEFEBVRE, 2006, p. 257).

Percebe-se que nos projetos citados os elementos da natureza estão sendo integrados ao consumo, representando parte de um item comercializado. Dessa forma, integram produtos mais valorizados do que aqueles que não adotam tal técnica. Nesta medida, tornam-se raros para aqueles que não possuem as condições econômicas para adquiri-los.

Além disso, cresce a especulação imobiliária mediante vários terrenos ociosos, abandonados ou supervalorizados, inclusive institucionalmente via programas habitacionais financiados pelo Poder Público. Assim, à medida que se mostra o pagamento dos citados produtos, revelam-se as relações sociais.

Em outras palavras, as cidades tornam-se palco de uma representação financeira dos imóveis, ao ponto de determinados espaços serem vendidos rapidamente para a instalação de empreendimentos ou ficarem ociosos, aguardando a valorização monetária de sua avaliação. Tal fator contribui para o descuido e iminente escassez de recursos naturais, que ainda é um problema a ser resolvido, apesar de crescentes esforços para enfrentar esta questão:

(...) os bens antes abundantes começam a faltar. De forma desigual, certamente. A água, por exemplo. Em muitos lugares é preciso racioná-la;

as reservas subterrâneas se esgotam, o lençol freático baixo; ou também igualmente, as águas, até aparentemente protegidas, se contaminam. (...) Esse fenômeno de incalculáveis proporções, as futuras raridades, é ainda muito pouco conhecido. Fenômenos importantes, ainda quando superficiais (poluição, deterioração do “entorno” e da natureza) ocultam modificações futuras de maior alcance. Os elementos perdem sua natureza (LEFEBVRE, 1976, p. 104-105).

Tanto no caso dos imóveis que ficam praticamente abandonados e sem manutenção quanto aqueles que são rapidamente convertidos em grandes empreendimentos contribuem para a degradação do seu redor. No primeiro caso, como decorrência do descuido e risco de eventual contaminação ou poluição. No segundo, devido às pressões políticas e econômicas que deixam a análise técnica do planejamento ambiental em segundo plano.

Sendo assim, há uma tendência de centros de decisões serem estruturados para buscar diretrizes que possam encaminhar a tentativa de solução de problemas (LEFEBVRE, 1976, p. 105-106). Um exemplo são os conselhos municipais do meio ambiente, órgãos constituídos como a instância máxima da política ambiental local. A respeito de contradições e de desenvolvimento social:

O que tem imperado, em dita extensão de cidades [contexto francês], é a segregação econômica, social, cultural. O crescimento quantitativo da economia e das forças produtoras não tem provocado um desenvolvimento social, senão ao contrário, um menosprezo da vida social. (...) Existe neste aspecto uma verdadeira contradição. Eu a chamo de “contradição do espaço”. Por uma parte, a classe dominante e o Estado reforçam a cidade enquanto centro de poder e de decisão política, por outra, o domínio de dita classe e de seu Estado faz estourar a cidade. (...) O crescimento econômico e o desenvolvimento social não podem confundir-se entre si. Durante muito tempo se tem identificado o crescimento em todas as suas direções – demográfico, econômico, tecnológico – com o desenvolvimento social qualitativo (LEFEBVRE, 1976, p. 130-131).

Diante do exposto, evidencia-se a contradição do espaço no sentido de que não necessariamente o desenvolvimento econômico de determinada cidade qualifica-a socialmente. Revela-se aí a disputa pela apropriação do espaço social urbano. Acerca das contradições, as quais podem ser observadas, apesar da homogeneidade de seus aspectos e possibilidades produtivas, nem todos os cidadãos possuem acesso a determinados locais, de forma que isto pode até mesmo já estar presente de forma constante nas práticas sociais. Um exemplo disto é a pretendida integração territorial nacional durante o regime militar no Brasil, que

promoveu investimentos econômicos seletivos e não garantiu a médio e longo prazo o fim de conflitos por espaços.

Neste sentido, estes consistem em disputas as quais representam algo que é “ao mesmo tempo homogêneo – naquilo que se refere às condições gerais para a produção e a reprodução do capital – e fragmentado – uma vez que a produção do espaço abstrato é seletiva, o que resulta em exclusão socioespacial” (COSTA, 2013, p. 175-176).

Trata-se de perceber estruturas similares na instrumentalização, havendo um meio que gera produto o qual traz um retorno para aquele se apropriou do local. Também, há segregações no sentido de que não são todos os sujeitos que logram êxito na ocupação, dispersando os indivíduos ao redor dos centros. A síntese mostra que se trata não de somente um, porém vários espaços sociais urbanos, em uma multiplicidade, tanto locais quanto global e conectados em rede, penetrando um em outro e superpondo-se, de modo que vários fluxos os atravessam de forma complexa (LEFEBVRE, 2006, p. 76-77).

Há os mais centrais, os mais periféricos, mas também os intermediários e, em todos, os seus frequentadores habituais. Ainda existe a representação destes locais e a valoração diferenciada conforme a classe que usufrui tais lugares. Além disso, as divisas entre um e outro não possuem uma delimitação tão rígida, o que evidencia a sua complexidade.

No que diz respeito à percepção, a relação a ser feita é com a materialidade dos elementos, a sensação, a título exemplificativo, da contemplação de um parque urbano e sua paisagem. Já o espaço concebido, refere-se àquele o qual é pensado, projetado, como no caso de imaginação da mesma contemplação citada. Ainda, o vivido remete à experiência, à prática do dia a dia, por exemplo, a ocupação cotidiana do espaço social urbano (SCHMID, 2012, p. 102).

Neste sentido, a interação decorrente das materialidades, das suas projeções e das suas experiências, ao longo do tempo conforma a influência positiva sobre aqueles que o ocupam e negativa sobre aqueles que não conseguem a mesma participação. Possui, pois, papel estratégico através de sua prática política (LEFEBVRE, 2006, p. 56).

Produzir o espaço social urbano adequadamente seria o caminho para o desenvolvimento socioambiental, entretanto a posse e gestão coletiva mediante socialização por parte estatal e a municipalização foram frustrantes. A primeira devido à transferência de toda a propriedade para o Estado e a segunda em virtude das precárias infraestruturas públicas locais (LEFEBVRE, 1976, p. 142-143).

Quanto maior a cidade, maior será a amplitude entre o centro e a periferia, o que tende a aumentar as contradições espaciais e a importância estratégica do espaço econômica e politicamente (LEFEBVRE, 1976, p. 155-156). Sendo assim, percebe-se mais claramente a disputa pelas áreas urbanas e a dificuldade de sua apropriada integração com o meio ambiente natural.

Entretanto, o ser humano age no meio natural para modificar os recursos disponíveis e atender às suas necessidades, de modo que altera as relações sociais e ambientais, as quais são, também, influenciadas pelo contexto de tempo e de lugar. No que diz respeito ao urbano, “trata-se de uma definição de cidade (e de urbano) como sendo uma projeção da sociedade sobre um espaço (...)” (SOUZA, C., 2009, p. 3).

Trata-se da apropriação e da utilização do espaço pelas classes dominantes da sociedade que promovem, através da prática social, das representações e das valorações, as relações ao longo do tempo. Faz-se uma intermediação para que sejam atendidos os interesses preponderantes, sobretudo os econômicos e políticos, ainda que não sejam os defendidos pela maioria da sociedade. Conseqüentemente, demonstra-se que se transcendem várias conjunturas de modo que a política pública ambiental é estratégica no planejamento urbano, promovendo equilíbrio entre os contrastes locais, inclusive no caso brasileiro.

3.2. O espaço social urbano no cenário nacional

Há pesquisas que utilizam tais fundamentos para caracterizar o espaço social urbano no Brasil. Logo, o objetivo deste item é demonstrar estudos em cenários brasileiros, com uma perspectiva socioambiental, configurando a efetivação da política pública ambiental local. Por exemplo, em grandes metrópoles, há trabalhadores com pouca renda que precisam deslocar-se por horas entre sua residência e o labor, de modo que não conseguem usufruir todas as funções que os

espaços oferecem, como o lazer, exceto em poucos dias de descanso. Da mesma forma, em proporção ligeiramente menor, em cidades de porte médio, como Pelotas, grande número de pessoas não chega a conhecer lugares de contemplação e diversão devido a estas contradições.

Apesar das dimensões continentais do país e de diferenças culturais entre as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, notam-se os aspectos referentes à homogeneidade, à fragmentação e à hierarquização do espaço em diversos locais, assim como as práticas sociais, as representações do espaço e os espaços de representação.

Um dos cartões-postais do país é o Rio de Janeiro/RJ. A respeito das transformações na capital carioca, acerca das realocações residenciais e comerciais, muitas vezes mediante discussão com os cidadãos, evidencia-se naquela cidade que o espaço social urbano conecta-se a uma prática social e se manifesta através do uso, “confundindo-se, sobrepondo-se” (FERREIRA, 2007, p. 3-4).

Trata-se de uma cidade que muito bem exemplifica a apropriação pelas classes mais favorecidas, tanto pelas áreas mais nobres em que se localizam os empreendimentos de classe média e alta, quanto pelas favelas ao redor dos morros. Também as praias mais próximas da zona central possuem frequentadores de todas as partes do município.

Sendo assim, a produção espacial mostra-se desigual, posto que o espaço urbano encontra-se associado à produção social capitalista que se (re) produz desigualmente. O Rio de Janeiro é um exemplo claro dessa reprodução desigual, pois temos condomínios de luxo em contraposição às favelas e às periferias, que contam com infraestrutura urbana bastante inferior em relação aos bairros nobres da cidade (FERREIRA, 2007, p. 6).

Na capital estadual citada são percebidos os contrastes existentes entre locais ocupados pelas variadas classes sociais, ao longo da história. Lugares nobres que não são abertos aos ocupantes de outros com menor valoração atribuída e outros mais humildes que não chamam a atenção residente de locais mais valorizados. Contudo, há oportunidades de convivência entre todos, como nas praias.

A situação de áreas mais centrais e outras mais periféricas podem ocorrer inclusive entre bairros distintos, como é o caso da cidade de Caeté, no Estado de Minas Gerais, na década de 1980. Originada em virtude da siderurgia e da

mineração, haviam três bairros ocupados distintamente: o Europeu, para os diretores das empresas, franceses na maioria das vezes, o Americano, para trabalhadores de nível intermediário, e o José Brandão, forjado a picaretas para funcionários basicamente imigrantes nordestinos, asiáticos e europeus (que não fossem diretores) (RESENDE, 2007, p. 91).

O exemplo acima demonstra claramente a segregação e fragmentação, com a predominância dos diretores das empresas residindo nas áreas mais centrais, os limites de uma zona intermediária para os obreiros mais próximos dos chefes e a periferia composta por moradias de imigrantes submetidos ao labor menos valorizado.

Também no estado mineiro, a respeito do direito à cidade, para a realização da sociedade urbana, Costa (2013, p. 183-184) cita o exemplo da participação de docentes e discentes da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) na construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), abrangendo a área ambiental.

Trata-se de caso em que no Conselho Deliberativo (com dezesseis assentos) havia espaço para apenas dois membros da sociedade civil. Tal fato gerou insatisfação e a criação de um conselho informal com vinte entidades não governamentais pró-ativas e que elaboram o termo de referência base, aprovado posteriormente no órgão deliberativo.

Já um exemplo da conversão de bens imóveis em móveis, mediante especulação imobiliária, é o caso da ocupação, desde os anos 1970, das margens da Lagoa do Papicu, em Fortaleza, capital do Estado do Ceará em que as dunas favorecem a formação de lagoas. Estas contribuem para o controle dos sedimentos litorâneos, para a diminuição da erosão e para a absorção das águas da chuva. Inicialmente houve loteamentos patrocinados por empresários e latifundiários nas proximidades a partir do plano diretor local de 1979, formando-se, também, comunidades ao redor da lagoa (BERNARDINI, 2012, p. 5-8).

Tal localidade é dotada de riqueza ambiental exuberante, mas revela o conflito entre as classes mais desfavorecidas que haviam chegado à região há décadas para sua moradia e as pessoas que viviam em empreendimentos residenciais mais luxuosos instalados aproximadamente na mesma época na capital cearense.

Apenas em 1998 a região foi transformada em área de preservação permanente, ao passo que tanto o loteamento de classe média e alta, quanto a Favela Pau Fininho já estavam consolidados. No entanto, a ocupação da comunidade mais humilde teve a sua remoção determinada judicialmente para preservação da área (BERNARDINI, 2012, p. 11-13).

É o caso em que a regularização do local apropriado pela classe média e alta foi beneficiada pelas exigências não tão rígidas dos anos 1970 e estava alinhado aos interesses econômicos e políticos dominantes. Já a falta de informação e a desordenação das residências mais humildes significaram pontos fracos na disputa específica.

Nas margens da Lagoa do Papicu, o empreendimento de luxo havia sido regularizado nos termos do plano diretor da época, sendo questionada a sua instalação apenas em 2008, sem sucesso (BERNARDINI, 2012, p. 15-16). Sem as adequações exigidas pelo plano, as favelas não tiveram o mesmo sucesso na busca pela manutenção das moradias no local.

Diante disto, na pesquisa foi constatada a vulnerabilidade do Poder Público na mediação das disputas socioambientais, revelando má apropriação e desigualdades (BERNARDINI, 2012, p. 25). Exemplifica-se a questão do uso estratégico de planejamentos municipais que, com regras mais simples promoveram a regular ocupação de empreendimentos destinados a exploração econômica, sem, contudo, haver preocupação com as comunidades mais humildes cujo principal fim seria a própria moradia.

Destaca-se que nos anos de 1960 a ocupação do país em direção à floresta da Amazônia foi bastante estimulada por meio do governo federal da época, sob o pretexto de integrar as partes mais periféricas do Brasil. Contudo, a verdadeira intenção era expandir o modo de produção econômica dominante aos ditos “espaços vazios”, os quais representavam aqueles ainda não utilizados com fins capitalistas (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 358).

Outra pesquisa brasileira aponta que, mesmo em casos mais complexos como o de urbanização de cidades da Amazônia, em especial na pequena Belterra, no oeste do Estado do Pará, garante-se a participação política de etnias indígenas locais nos conselhos, fóruns e negociações com o IBAMA e com a Prefeitura, analisando-se as relações e os fluxos socioculturais projetadas sobre o espaço

social urbano (PEREIRA, 2013). A análise de um município da Amazônia é outro exemplo que vai ao encontro de sua síntese dialética com a evidência do viés estratégico da política pública ambiental. Destaca-se, ainda, sobre a temática ambiental no que diz respeito ao espaço social urbano e a Amazônia:

Em consequência, as singularidades da ocupação urbana em Belém não se definem apenas por ser uma representação simbólica construída a partir das relações sociais em torno do espaço-casa, mas é um espaço vivido, socialmente entrelaçado às práticas cotidianas não modernas. Trata-se, então, de um lugar diferenciado que incorpora a cotidianidade da forma metropolitana pelos usos e conteúdos presentes na reprodução da vida social local (SOUZA, C., 2009, p. 1).

Nota-se a constatação, naquela localidade, da interação entre o espaço e as práticas sociais rotineiras tradicionais. A simplicidade de boa parte das ocupações da cidade, em decorrência das características naturais da região da floresta e de seus rios, traduz-se em uma apropriação espacial que se contrapõe aos interesses políticos e econômicos predominantes.

O exemplo do caso é da capital do Estado do Pará, Belém. A metrópole passou a ser caracterizada pela centralização de fluxos e de decisões na Amazônia. Na cidade, ganhou evidência a reprodução do espaço com fins de atender ao consumo. Já no começo do século XX, em um contexto de produção de borracha, a inspiração da cidade foi Paris, para modernizar a área urbana e sua paisagem (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 509).

Logo, os interesses mencionados dizem respeito ao ciclo da borracha estabelecido na região, despontando em parte das classes mais altas a busca pelo consumo e pela transformação da realidade local inspirada na metrópole parisiense. No entanto, desvalorizavam-se os usos locais e a apropriação com as características particulares do Estado do Pará, inclusive no que diz respeito ao seu ponto forte: a questão ambiental.

A dificuldade maior, teórica e política é que o processo de urbanização na Amazônia não acontece sem a explosão da ordem próxima, escamoteando as contradições do espaço. (...) Em uma sociedade em que se busque a libertação das coerções políticas e economicistas, a teoria do espaço social, entendido como um movimento do pensamento passa a servir e dá sentido para a construção de uma nova realidade (SOUZA, C., 2009, p. 8).

Neste sentido, há outras potencialidades na Amazônia que utilizariam o espaço social urbano de modo mais estratégico e com integração entre os atores sociais e o meio ambiente, como a sua produção cultural e o turismo ecológico, contribuindo para amenizar os efeitos da urbanização desordenada. Por ser um grande centro da Região Norte do Brasil, as práticas políticas de Belém influenciam outros lugares dos estados próximos e servem de referência, seja positiva ou negativa.

Como consequência da urbanização amazônica e das contradições na apropriação pelos sujeitos do local, as pessoas desprovidas de poder aquisitivo para morar nas áreas “urbanizadas” ocuparam as várzeas dos Igarapés. “Os moradores das ocupações urbanas assistem gradualmente a segregação dos seus assentamentos humanos, o empobrecimento de suas relações de vizinhanças e a diminuição dos espaços públicos por meio da banalização do consumo” (SOUZA, C., 2009, p. 6).

Na Região Sul, em Porto Alegre/RS, uma área pública no Morro Santa Tereza, local de importante vegetação e moradias, sofre constantes tentativas de venda por parte do Governo Estadual desde 2009. Seria construído um parque no local e realizado projeto de urbanização, porém os movimentos em favor da manutenção da comunidade têm resistido bravamente, temendo a especulação imobiliária (EBERT *et alli*, 2013, p. 9-11). Trata-se de caso em que há disputa entre a comunidade que reside no morro e grupos cujos interesses econômicos e políticos seriam divergentes. A ideia do parque e a revitalização urbanística são louváveis, contudo, não havia garantias de que seriam realmente executados gerando os conflitos sociais.

O estudo compara a situação porto-alegrense à vivenciada na cidade de Barcelona, na Espanha, no início da década passada, em que uma reforma urbanística provocou a remoção de populações de baixa renda, com despejos e pressões imobiliárias, indenizações baixas e demora nas obras do parque a ser instalado (EBERT *et alli*, 2013, p. 7-9).

Em ambas as cidades houve mobilização social dos humildes moradores e a intervenção do Poder Público no espaço social urbano sem adequadas previsões de impactos socioambientais. Assim, mesmo com uma considerável participação social em Porto Alegre/RS, “há limites na gestão do espaço público, ou por ser ou

organismo formal ou por serem esvaziado nas suas decisões em termos efetivos ou ainda por cooptação pela lógica do gerenciamento administrativo” (EBERT *et alli*, 2013, p. 13-15). No processo envolvendo o Morro Santa Teresa ou o projeto não foi gerido de forma esclarecedora ou pretendia efetivamente dispersar a comunidade local, sob o pretexto de qualificar urbanisticamente a região e promover um parque para lazer e contemplação. De qualquer forma, não houve sucesso na tentativa do poder Público.

3.3. O espaço social urbano no cenário local e sua síntese como prática estratégica

Espaços também têm sido desqualificados em Pelotas, como é o caso da Praça Cypriano Correa Barcelos, no Centro da cidade. Em novembro de 1968, em um contexto em que a temática ambiental não possuía evidência em caráter regional e muito menos local, foi inaugurada a Barragem Santa Bárbara, no arroio de mesmo nome. As obras abrangeram a alteração do seu leito para fora da extensão central do município (PETER, 2004).

Observa-se que o caso refere-se à outra situação de empreendimento, desta vez com caráter público, cujas exigências brandas para instalação e operação previstas pelas normas daquela época favoreceram a irreversível transformação do espaço natural, visando pretensões de melhorias econômicas e políticas questionáveis no seu contexto.

Trata-se de local aterrado em que funciona um centro comercial popular. Outros projetos para requalificação paisagística, cultural e ambiental da área não prosperaram, de modo que uma das principais razões das obras dos anos 1960 não foi cumprida: a promessa de acabar com os alagamentos daquela região (PETER, 2004).

De fato, a construção da barragem foi fundamental para garantir o abastecimento de água potável na cidade, entretanto, o aterro do antigo leito do arroio não evitou que as proximidades centrais, mais baixas, fossem constantemente alagadas, trazendo transtornos ao local. Além disso, o canal por onde passa atualmente o curso d'água tornou-se poluído e degradado, diminuindo o valor

ambiental do local urbano central, ainda aguardando projetos de despoluição e requalificação que sejam efetivamente implementados.

Ainda pode-se acrescentar, reforçando a ideia acima que:

No Brasil, o referido embate vem se fortalecendo desde a ampliação do processo de urbanização, o qual atraiu enorme contingente de cidadãos vislumbrando dias melhores nas cidades. Foi necessária muita mobilização para que as elites “aceitassem” o clamor dos trabalhadores e, ao menos, no plano legal, burocrático, fosse instituído o planejamento compartilhado do espaço urbano (RESENDE, 2007, p. 46).

Assim como relatado no Rio de Janeiro, em Minas Gerais, no Ceará, no Pará e no Rio Grande do Sul, estados das Regiões Sudeste, Norte, Nordeste e Sul do Brasil, constata-se que tem sido estabelecido o debate sobre o uso do local para atenuar contrastes sociais urbanos entre as classes em um cenário ambiental. Diante disto, a cidade de Pelotas/RS também está enquadrada neste contexto.

Logo, o lugar caracteriza a cidade e a comunidade que nela vive. A elaboração de um plano diretor e, sobretudo, de um plano ambiental ou uma política pública nesta área chama à participação os representantes da sociedade (RESENDE, 2007, p. 34). Então, o principal instrumento institucionalizado que pode mediar, no âmbito local, a atuação do Poder Público, de particulares e da sociedade civil organizada são os conselhos municipais ambientais.

Sendo assim, é possível observar que o espaço social urbano tem relação direta com o papel do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM), órgão máximo da política ambiental de Pelotas. Exemplificativamente, caso a política pública ambiental para a praça citada fosse utilizada estrategicamente como instrumento, os desdobramentos no local teriam sido diferentes. Com isto, o ambiente degradado e consolidado contemplaria a preservação do leito original do arroio citado, explorando-se economicamente o potencial turístico e paisagístico, integrando a comunidade e amenizando contrastes.

4. A QUESTÃO AMBIENTAL A SUSTENTABILIDADE E O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL

4.1. Preocupações em torno do meio ambiente e educação ambiental

Destaca-se, inicialmente, o surgimento do termo *educação ambiental* no ano de 1965, na *Royal Society of London* (Sociedade Real de Londres). Anos mais tarde, sob a luz da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo (1972), a qual acenava com a necessidade de uma conscientização mundial acerca das questões do meio ambiente, definiu-se na Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental (Tbilisi, 1977) que esta designava uma orientação à solução dos problemas ambientais com a participação de todos e um enfoque interdisciplinar.

Em 1987, em Congresso internacional da UNESCO – PNUMA sobre Educação e Formação Ambiental, afirmou-se que o processo deve ser permanente, de maneira que o conhecimento, experiências, habilidades e valores para novas atitudes fossem assimilados por todos, neste momento e também no futuro. Com inspiração no panorama internacional, a Comissão Interministerial para a preparação da ECO-92 manifestou-se no sentido de que a educação ambiental deve considerar as peculiaridades socioeconômicas, culturais, políticas e históricas de cada região.

No Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida pela Lei n. 6938/1981. Um dos seus princípios basilares está no art. 2º, X “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981). Contudo, a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que colocou o direito ambiental em patamar superior: de direito fundamental. Ainda assim, embora o art. 225, § 1º, VI, determine a promoção, por parte do Poder Público (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), da educação ambiental, apenas em 1999 a Lei n. 9.795 passou a disciplinar a matéria (BRASIL, 1999).

Nos termos do citado documento legal, educação ambiental trata-se de processo por que se constroem valores sociais, habilidades, conhecimentos,

competências e atitudes direcionadas à tutela ambiental. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Ministério do Meio Ambiente acrescentam a ideia de instrumento permanente e que requer a participação de todos.

Havia preponderância de um ponto de vista demasiadamente naturalista e antropocêntrico, confundindo natureza (aspectos biológicos) e meio ambiente (representação social). Entretanto, deu-se grande transformação no rumo de uma conceituação envolvendo, além da ecologia, as dimensões afetiva, social, histórica, cultural, política, ética e estética. Neste sentido, o intuito é consolidar prática educativa para promover constantemente nova valorização da cidadania, da tolerância e da inclusão sobre a forma de vivenciar e perceber o meio ambiente (ADAMS, 2005).

Corroborando com tal entendimento, acrescenta-se a afirmação de que “apenas mediante um processo de alfabetização ecológica será possível formar cidadãos ambientalmente responsáveis, e esse é um passo indispensável para garantir a todos o usufruto de uma verdadeira democracia ambiental” (CANOTILHO; LEITE, 2008, p. 258). Em resumo, a conceituação da educação ambiental evoluiu a partir da segunda metade do século XX, na medida em que cresceu a preocupação global a respeito do meio ambiente, tornando-se componente fundamental deste.

Como visto, trata-se de instrumento basilar e permanente para difusão de uma conscientização crítica e interdisciplinar visando à tutela do meio ambiente, almejando que este seja ecologicamente equilibrado considerando as particularidades espaciais locais. No entender de Ayala e Leite (2004, p. 324 e 330):

A defesa do meio ambiente, realizada por uma pessoa já conscientizada em termos ambientais, mostrar-se-á mais frequente e eficaz que qualquer outra, já que a pessoa não medirá esforços para fazê-lo e tenderá a pensar de forma mais solidária com a proteção de um bem que não pertence a si de forma exclusiva e, sim, coletiva. Dessa maneira, poderão ser constatadas defesas em prol do meio ambiente em todos os níveis sociais, seja dentro da própria família, no trabalho, dentro das associações civis em defesa da natureza e até mesmo por via judicial. [...] O Estado deve difundir as bases da educação e investir na criação da infraestrutura mínima para o verdadeiro auxílio como responsabilidade compartilhada para o efetivo exercício da cidadania ambiental conscientizada.

A fim de evitar prejuízos contra a coletividade, o desenvolvimento da educação ambiental, com base nos princípios ambientais é ferramenta fundamental. Portanto, a concretização de projetos de educação ambiental promove maior conscientização de todos acerca de uma produção e utilização dos espaços sociais urbanos de modo que não desvirtue os valores socioculturais. Sendo assim, através

da conscientização adquirida há reflexos positivos no meio ambiente (como, por exemplo, menor produção de resíduos a serem descartados na natureza) com a efetivação dos fins da educação ambiental.

Em 1988, tornou-se constitucional (art. 225, § 1º, inciso VI) um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente: a educação ambiental em todos os níveis (art. 2º, X, Lei n. 6938/1981) (BRASIL, 1981; 1988). A Política Nacional de Educação Ambiental surgiu após uma série de eventos iniciada na Conferência de Estocolmo de 1972 e culminando na ECO-92 no Rio de Janeiro, da premissa de que a Educação Ambiental passou a abranger as noções de cooperação, pluralismo, paz, ética, criatividade, afetividade, resistência, solidariedade, dignidade, coletividade, participação, igualdade, espiritualidade, amor, confiança, respeito mútuo, compromisso, iniciativa e, ainda, negociação, gestão de conflitos, cidadania e acima de tudo a busca por um meio ambiente sustentável (MENDONÇA, 2004).

A Política Nacional de Educação Ambiental criada por meio da Lei n. 9795/1999, editada após a conceituação da Educação Ambiental como uma Política Pública que tem por conceito um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relação de poder e que se destinam tanto à resolução pacífica de conflitos e proteção aos bens públicos, possuindo um caráter imperativo, isto é, resultam em decisões investidas de autoridade do poder público.

Sua origem dá-se através das demandas (*inputs*) e o suporte (*withinputs*). O primeiro termo consiste em reivindicações da sociedade por acesso a um bem de serviço, proveniente de diversos sistemas (local, nacional, internacional) e de seus subsistemas políticos, econômicos e sociais. Já o segundo, é a base institucional e financeira que permite a formulação e implementação das políticas, como um financiamento.

Logo, a Lei n. 9.795/1999 (PNEA) é uma Política Pública de Educação Ambiental, a qual enfrentou cerca de seis anos de discussão. O objetivo é a introdução da Educação Ambiental e seu conceito de cooperação e conscientização em prol da preservação do meio ambiente na sociedade, através de processos e programas de educação ambiental, principalmente nos meios acadêmicos, nos quais essa lei dirige-se diretamente (MENDONÇA, 2004).

É importante ressaltar que a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar sempre presente, de forma

articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal, sendo, pois, um direito do cidadão (MILARÉ, 2007, p. 500). Portanto, em vista disso, a PNEA abarca a Educação Ambiental em três aspectos: o aspecto educacional, o formal e o não formal.

O aspecto educacional refere-se ao fato de que a responsabilidade educativa envolve todos os agentes ambientais, públicos e privados, do SISNAMA às ONGS, a população e o Poder Público, cada um com suas funções. Assim, a Educação Ambiental não é apenas aquela realizada em ambiente escolar, mas também fora dela, através de um trabalho contínuo de conscientização e programas para a educação de todas as esferas da sociedade.

Os seus mecanismos utilizam todas as formas de divulgação (principalmente os meios de comunicação e a Internet) que integrem a população em relação às pesquisas e estudos feitos para a manutenção do meio ambiente. Essa educação também deve estar em sintonia com as particularidades de cada grupo social para que seja mais confortável sua vivência.

Já o aspecto formal diz respeito à educação ambiental nas escolas, isto é, o ensino programado das escolas, seja no âmbito privado ou público. Essa inserção do meio ambiente nas grades curriculares das escolas deu-se com a criação em 1996 dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) – com a intenção de apoiar as discussões e o desenvolvimento do projeto educativo das escolas e contribuir para a formação dos professores.

Sendo assim, o tema Meio Ambiente proposto nos PCNs resgata e corrobora os pressupostos resultantes dos eventos internacionais e nacionais de Educação Ambiental que determinaram sua identidade e a sua implementação em âmbito do ensino formal (dentro da escola) e não formal (comunidade). É importante ressaltar que o tema da Educação ambiental nas escolas não está previsto como matéria específica, mas sim um projeto interdisciplinar integrado com os outros ramos e matérias escolares. Através da educação na escola, busca-se criar a consciência ambiental desde cedo, sendo a educação passada da escola para os jovens, que educarão suas famílias.

Depois, o aspecto não formal refere-se aos processos e às ações de educação fora do ambiente escolar, designando-se educação permanente. Busca conscientizar a população em seus vários níveis em relação aos problemas

ambientais, através da integração do Poder Público, das entidades e organizações não governamentais e do cidadão para o implemento dos objetivos do PNEA. Isto ocorre em compreensão integrada do meio ambiente e de suas complexas relações, explicando que tal conceito não diz respeito apenas a seus componentes físicos, mas também sobre tudo que é produzido e alterado pela ação humana e fortalecer a consciência crítica da população em relação à cidadania ambiental, fomentando discussões e programas de conscientização.

A PNEA criou órgãos gestores e comitês assessores, porém a implementação das políticas de educação ambiental fica a cargo do Poder Público através de suas secretarias e do SISNAMA, entidades não governamentais e organizações, cada um dos agentes com diferentes funções. Desta forma, cabem ao Poder Público as iniciativas de Educação Ambiental, a criação de programas, a divulgação desses programas, o incentivo e financiamento de pesquisas e estudos para a conscientização da população, cabe aos órgãos da administração pública a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública (SOTERO, 2008).

Portanto, à população, representada por entidades ou individualmente por cada um dos cidadãos, cabe a execução dos ensinamentos, dos programas, e dos projetos que inserem o cidadão como protagonista. É importante ressaltar que a Educação Ambiental prevista na Constituição Federal como direito fundamental do cidadão é também a concretização da consciência ambiental a busca por essa prerrogativa. Neste sentido, trata-se de um instrumento de conscientização, como política pública e direito fundamental.

4.2. A noção de desenvolvimento e o meio ambiente

A partir da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano de 1972, em Estocolmo, na Suécia, gera-se a discussão do desenvolvimento sustentável e para a criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1983, que, quatro anos depois, elabora o conceito integrando a garantia das necessidades da atual e da futura geração. Anteriormente, havia surgido a teoria do crescimento zero, a teoria do estado estacionário e a teoria do ecodesenvolvimento, que já pretendia certo equilíbrio (SCOTTO *et al.*, 2010, p. 22-24).

O biólogo Samuel Murgel Branco (1999) entende que o desenvolvimento não pode ser visto como a capacidade de uso de energia ou volume do parque industrial, mas deve considerar a qualidade de vida tendo a energia como recurso auxiliar. Como fontes alternativas de energia, o autor sugere o uso de torres de energia solar, células fotovoltaicas, energia térmica do oceano, energia das ondas, energia das marés, energia química das biomassas, energia geotérmica, hidrogênio e energia eólica – do vento, lembrando-se do grande potencial brasileiro para a utilização de energia solar, eólica e de biomassa.

Contudo, trata-se de um desafio que não é simples, e sim bastante complexo, principalmente devido a diversificados interesses envolvidos nesta área, sobretudo os econômicos. Nesta reflexão não se podem omitir a formação do processo, atores e instituições que possam potencializar o peso das ações alternativas necessárias à diminuição dos riscos e a uma maior sustentabilidade (JACOBI, 2004, p. 179).

Neste segmento, o desenvolvimento deve ser encarado com a possibilidade efetiva do indivíduo ter suas liberdades. Isto deve se dar não meramente no aspecto formal, em especial no que diz respeito às garantias de direitos, entretanto, principalmente, no que diz respeito ao âmbito material e substantivo, ocorrendo eficácia social dessas liberdades.

Note-se aí que, nesta concepção, há uma utilização acima do que deveria dos recursos, sobretudo os naturais, para produção de bens e serviços, em virtude da necessidade que produtores possuem de progredir economicamente. Entretanto, quando ocorre um avanço desmedido, como a exploração visando o acúmulo de riquezas sem preocupações ambientais, podem ser gerados prejuízos a outros grupos sociais.

Acerca das visões do desenvolvimento a partir de uma perspectiva sociológica, é importante que se traga à discussão três concepções referidas por José Eli da Veiga (2007, p. 92). A primeira delas é a que enfoca o crescimento econômico, o qual é medido através do Produto Interno Bruto (PIB), há, pelo menos, meio século.

A diferenciação entre desenvolvimento e crescimento também foi levantada na mesma época, principalmente após cerca de duas décadas da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para mensurar o primeiro. Ainda assim, não se

despreza a cientificidade da concepção mais ortodoxa ligada à riqueza (VEIGA, 2007, p. 92).

Mesmo que tal ideia seja mais tradicional e antiga acerca do desenvolvimento, ainda é um conceito dominante no que diz respeito a esta matéria. Entretanto, um alto produto interno bruto em uma determinada localidade não significa necessariamente que existe ali desenvolvimento. Isto se torna evidente, por exemplo, se houver concentração da renda e da riqueza produzida, o que certamente terá reflexos negativos nos aspectos sociais e ambientais, uma vez que provavelmente haverá poucos ricos e muitos pobres incluídos precariamente na sociedade. Neste caso, um produto interno bruto baixo pode não traduzir o avanço em áreas como educação, saúde e meio ambiente.

Quanto aos indicadores sociais, Veiga (2005, p. 88) aponta como maior falha do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o fato de ser calculado pela média de dados relativos especificamente à renda, à escolaridade e à longevidade, o que, além de não considerar outras situações relevantes, pode distorcer os números finais, caso um dos três elementos seja muito maior que outro, por exemplo. Entretanto, ainda é discutida se esta é a alternativa mais adequada para mensuração do desenvolvimento sustentável.

Apesar de algumas fundamentais contribuições, como o *Environmental Sustainability Index* (ESI), que abrange a perspectiva ambiental, entre outras, não existe um dado que seja apoiado por um mínimo consensual (VEIGA, 2005, p. 174 e 182). Assim, propõe-se uma revalorização da relação dialética que envolve as temáticas do desenvolvimento sustentável e do crescimento econômico, sem a qual não serão compreendidas as necessidades de mudanças na vida cotidiana (VEIGA, 2007, p. 129).

Em um segundo posicionamento – a corrente do “pós-desenvolvimento” –, há cinco dimensões fundamentais: valorizar novamente sociedades não desenvolvidas, desvalorizar o progresso, criticar as forças principais do desenvolvimento econômico (como a economia, os meios de comunicação e as organizações internacionais, entre outras), criticar as práticas para o crescimento econômico e elogiar a resistência dos desfavorecidos. “Também aqui é inútil tentar dizer que não há base científica para este tipo de desconstrução do binômio desenvolvimento/crescimento” (VEIGA, 2007, p. 93).

A vertente acima mencionada nega o econômico como algo congruente ao desenvolvimento. Se por um lado entende-se que um e outro realmente não são sinônimos, por outro lado não se pode alijar totalmente o vetor econômico do conceito em questão. Este fator não é o desenvolvimento em si, mas faz parte do mesmo, sem colocar seu peso como determinante, todavia, bem como agregando outros elementos a serem vistos a seguir.

Além dessas duas posições, há o terceiro entendimento a ser destacado, cujo principal defensor é Amartya Sen (1999). Segundo ele, o desenvolvimento trata-se de um fenômeno em perspectiva histórica que reflete a liberdade de escolhas das pessoas. Esta se revela um fim, mas também um meio para obtenção do desenvolvimento, no qual não se pode deixar de lado o papel do crescimento econômico, entretanto sem necessariamente haver sincronia deste com relação àquele (VEIGA, 2007, p. 94).

Relaciona-se a liberdade política à qualidade de vida, o que deve ser considerado para compor a noção de desenvolvimento. Também há destaque para possibilidade de haver melhora na condição de vida das pessoas mesmo sem amplo crescimento econômico. Como inter-relações, a liberdade pode contribuir para promover a segurança econômica, enquanto as oportunidades sociais, na forma de serviços de saúde e educação facilitam a participação econômica e estas possibilidades colaboram para a geração de abundância coletiva e individual (SEN, 1999, p. 25-26).

Partindo-se para uma visão integral do desenvolvimento, uma articulação das diferentes formas de geração de oportunidades empíricas, como por exemplo, no caso das políticas e medidas econômicas, que se reforçam mutuamente, em vez de estarem em oposição uma em relação à outra. Nesse sentido, Amartya Sen (1999, p. 63) considera a liberdade das pessoas um ponto fundamental da concepção em debate, com a possibilidade de a comunidade poder ter capacidade e oportunidade de fazer suas escolhas econômicas, sociais e ambientais.

Sendo assim, há um papel instrumental e outro constitutivo. Este remete a liberdades substantivas enquanto capacidade de superar problemas como a fome, a subnutrição e o analfabetismo. É também relevante o fato de como variados direitos e oportunidades promovem o aumento das liberdades substantivas, interligando as duas funções (SEN, 1999, p. 52-54).

Conseqüentemente, a terceira corrente mostra-se a mais equilibrada e adequada, uma vez que se propõe a conciliar os aspectos econômicos, sociais e ambientais para, então, se falar em desenvolvimento. É preciso que exista uma boa distribuição de renda, boas condições de educação e saúde para a população, com suas liberdades formais e materiais e boa qualidade do meio ambiente para que se fale de uma localidade desenvolvida.

4.3. Desenvolvimento socioambiental e perspectivas para práticas estratégicas no planejamento social urbano

Veiga (2007, p. 94-97) também elenca três correntes que tratam da sustentabilidade: a primeira se alicerça na vinculação da situação ambiental ao enriquecimento *per capita*; a segunda adota a “condição estacionária”, buscando a melhora qualitativa do ambiente através de restrições a possível piora do quadro ou substituição de meios poluidores; e a terceira sustenta o dever de cada geração passar para a próxima no mínimo a mesma riqueza por pessoa que recebeu o que não é muito distante do pensamento da primeira.

Em particular, filia-se ao entendimento de que, em se tratando de sustentabilidade, deve-se buscar a melhora qualitativa do meio ambiente ou, subsidiariamente, pelo menos, a manutenção das suas condições. Sendo assim, a maior riqueza da sustentabilidade é a preservação e a defesa ambiental, sem vinculá-las a riqueza econômica.

José Eli da Veiga (2007, p. 128-129), acerca do desenvolvimento, utiliza o termo socioambiental e que desde o fim do século XX passou-se a utilizar o termo “sustentável”, com a ideia de diferenciar a concepção mais atual daquela que considerava apenas o crescimento econômico. Pela Organização das Nações Unidas, agregou-se o termo “humano” para desvinculação do crescimento econômico.

Aproximadamente na mesma época surgiram as concepções de “desenvolvimento humano”, “pós-desenvolvimento” e “desenvolvimento sustentável”. Por uma necessidade objetiva, surgiu a palavra “socioambiental”, cujo entendimento não poderá negar a relação dialética entre cultura e natureza (VEIGA, 2007, p. 128-129).

Portanto, resta claro que não é adequado falar em desenvolvimento abrangendo apenas a seara econômica. O conceito de desenvolvimento deve ser mais amplo, e considerar os fatores sociais, como educação e saúde, mas também os aspectos ambientais, como a qualidade do meio em que vive a sociedade, se o ambiente está protegido e faz parte integrante e ativa da localidade.

Por conseguinte, a concepção de desenvolvimento restará incompleta se não for elaborada com atenção especial para situação do local em questão e se não considere em sua essência a efetividade da justiça socioambiental. Relembrando a concepção de desenvolvimento como liberdade, uma das principais causas de diminuição da liberdade é a riqueza desenfreada (OLIVEIRA, 2009, p. 213).

Logo, o modo mais eficaz de concretizar tais ideais parece ser a incorporação da referência às peculiaridades de cada localidade para, com o somatório coletivo os resultados possam ocorrer. Portanto, um importante caminho para se chegar ao desenvolvimento socioambiental, como pretendido, é não se deixar levar a perceber a sociedade apenas pelo prisma das questões meramente econômicas, mas, especialmente, considerar a situação social e ambiental em que vivem os indivíduos de determinada região.

Ainda, em meio a essas circunstâncias, está presente a situação de risco apontada no capítulo anterior:

(...) Os riscos estão diretamente relacionados com a modernidade reflexiva e os ainda imprevisíveis efeitos da globalização. (...) Isto implica a necessidade de multiplicação de práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à informação e de educação ambiental numa perspectiva integradora. Trata-se de potencializar iniciativas a partir do suposto maior acesso à informação e maior acesso à informação e transparência na gestão dos problemas ambientais urbanos pode implicar uma reorganização de poder e autoridade. Para as metrópoles, a denominação “riscos ambientais urbanos” pode englobar uma grande variedade de acidentes, em diversificada dimensão e socialmente produzidos (JACOBI, 2004, p. 170).

Tendo em vista a ideia acima, uma relação que se estabelece é que quanto maior for a informação e conscientização acerca dos riscos ambientais e de práticas sociais que possam contribuir para uma aproximação à concepção de desenvolvimento socioambiental, maior tenderá a ser a concretização deste. Contudo, trata-se de um desafio que não é simples, e sim bastante complexo, principalmente devido a diversificados interesses envolvidos nesta área, sobretudo os econômicos.

A partir de tal reflexão incluem-se a formação do processo, os atores e as instituições que possam potencializar o peso das ações alternativas necessárias à diminuição dos riscos e a uma maior sustentabilidade:

A noção de sustentabilidade implica em uma inter-relação necessária entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento como tendo uma capacidade de suporte. (...) A administração de riscos ambientais coloca a necessidade de ampliar o envolvimento público por meio de iniciativas que possibilitem uma elevação de nível de consciência ambiental dos moradores [de cada localidade], garantindo acesso à informação e à consolidação institucional de canais abertos para a participação numa perspectiva pluralista. (...) Uma agenda para a sustentabilidade urbana deve ter como um dos seus objetivos gerar empregos com práticas sustentáveis e ampliar o nível de consciência ambiental, estimulando a população a participar mais intensamente nos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua corresponsabilização no monitoramento dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental (JACOBI, 2004, p. 179-183).

Portanto, essas abordagens possuem relação entre si, no que diz respeito ao propósito referente à aproximação entre a sociedade e o desenvolvimento socioambiental. Tal relação ocorre principalmente: nos esforços que devem ser envidados para aumentar o acesso à informação quanto às preocupações ambientais, a conscientização por meio da educação ambiental e a devida responsabilização dos atores que degradarem o meio ambiente.

Quanto à primeira destas três, na medida em que for maior a informação, o que influirá diretamente na reflexividade na modernidade, maiores tendem a serem as práticas sociais em um sentido sustentável. Também na medida em que for mais elevado o nível de educação ambiental na sociedade, provavelmente maior serão a conscientização, a informação e a ação social que não degrada o meio ambiente. Ainda, por meio da responsabilização, na pertinente esfera, daqueles que vierem a expor o meio ambiente em risco ou mesmo a lhe causar danos, o monitoramento reflexivo destas ações também poderá promover ações sociais que venham ao encontro do desenvolvimento socioambiental.

Diante dos apontamentos expostos, também se observa que a sobreposição dos valores econômicos em relação aos ganhos sociais e à preservação ambiental, pode levar a uma exploração social. Como consequência disto, surgem a inclusão precária e a desigualdade na sociedade. Uma vez instauradas estas, não há desenvolvimento em um sentido pleno, a ser esclarecido mais adiante, por maior que seja a riqueza econômica *per capita*.

Nessas situações, abre-se espaço para serem preteridas melhores condições de educação, saúde, saneamento básico e preservação ambiental. A concentração de dinheiro nas mãos de poucos, por si só ou à custa da sadia manutenção do equilíbrio do meio ambiente e de outros prejuízos sociais, não se pode pretender apenas progresso e denominar este de desenvolvimento.

Logo, quanto maior for o nível de educação ambiental na sociedade, maior serão a conscientização, a informação e a ação social que não degrada o meio ambiente. Através da responsabilização dos agentes que vierem a expor o meio ambiente em risco ou mesmo a lhe causar danos, também poderá o monitoramento reflexivo de tais ações promover práticas sociais que venham ao encontro do desenvolvimento socioambiental.

5. O CENÁRIO DE PESQUISA: O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM)

5.1. Surgimento e histórico dos conselhos de meio ambiente

Segue figura 2 ilustrando a estrutura do SISNAMA, criado em 1981:

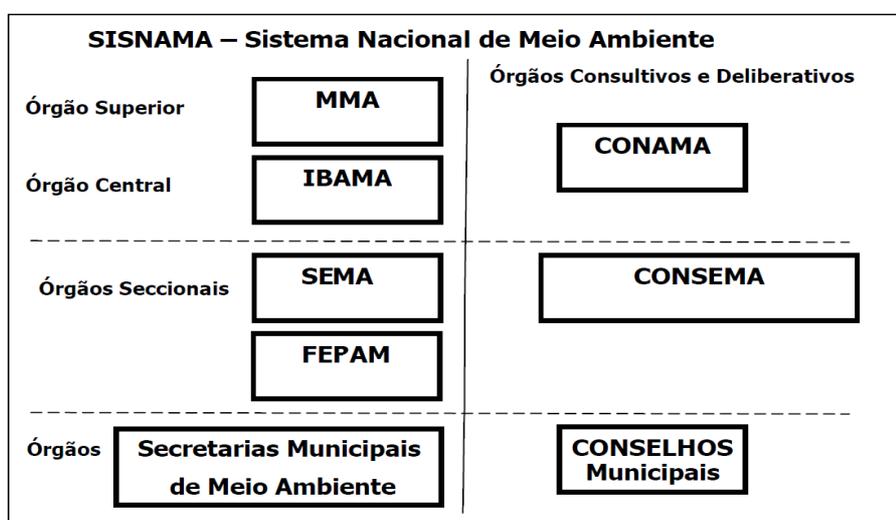


Figura 2 – Estrutura do SISNAMA (adaptação do quadro original elaborado por CHIESA, 2009, p. 21).

Esta política criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), conjunto de órgãos e entidades com atribuições ambientais. Integram este sistema um órgão consultivo e deliberativo (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA), um órgão central (Ministério do Meio Ambiente – MMA), um órgão executor (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA), órgãos seccionais (no caso do Estado do Rio Grande do Sul o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM) e órgãos locais (no caso do Município de Pelotas o Conselho Municipal de Proteção Ambiental – COMPAM e a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental – SQA) (BRASIL, 1981).

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual n. 10.330/1994⁷ (RIO GRANDE DO SUL, 1994) institui o Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA), que possui o CONSEMA como seu órgão superior e a SEMA como órgão central. O referido Conselho é composto por secretarias estaduais, organizações não governamentais de âmbito estadual, instituições de ensino, federações e sindicatos.

Editou-se, também, nessa esfera, o Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual n. 11.520/2000⁸) (RIO GRANDE DO SUL, 2000), o qual dispõe sobre a política ambiental estadual. Este documento destaca como instrumentos principais, os planos regionais, os fundos de meio ambiente e o licenciamento, entre outros elementos.

Destaca-se que os conselhos foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos em todos os níveis da federação, sobretudo os municipais temáticos, observando que a participação local é mais fácil e direta, representando a busca da efetiva interação entre governo e a sociedade. (...) Eles adquiriram institucionalidade e tornaram-se verdadeiros foros de debate na medida em que incorporaram uma grande pluralidade de atores individuais e coletivos que representavam uma pluralidade de interesses. Os movimentos sociais encontraram nos conselhos um canal aberto de comunicação com o Estado e esses espaços se tornavam mais chamativos para a participação na mesma medida em que ganhavam mais força. Na proporção que se tornavam espaços de decisões e não apenas de debates e consultas. Contudo, no grau em que está sendo experimentada na realidade de hoje, a ideia dos “conselhos” ainda é incipiente (...) (ALCÁNTARA, 2007, p. 113).

Consistindo no fator diferencial das políticas públicas nas últimas décadas e o principal aspecto positivo é a aproximação da comunidade local, de forma institucionalizada, das discussões temáticas, inclusive quanto ao espaço social urbano. São canais apropriados para a discussão das estratégias municipais para sua melhor utilização.

Salienta-se o contexto de surgimento desta natureza de conselhos, qual seja a necessidade de participação da sociedade por meio de entidades na composição de instituições junto à administração pública. Tais órgãos, em geral são constituídos mediante paridade entre organizações governamentais e privados, de modo a garantirem legitimidade e equilíbrio no processo de decisão, ao menos em tese. Isto

7

Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp>>.

⁸Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp>>.

porque, apesar desta configuração, como regra, os conselhos tendem a algum desequilíbrio favorecendo ao Poder Público (WIENKE, 2011, p. 47-48).

A paridade diz respeito à composição levando em conta que o número de representantes públicos seja equivalente ao número de cadeiras não governamentais, de modo que nem o Estado tampouco a sociedade possuam mais conselheiros do que o outro. Contudo, não necessariamente resulta em equilíbrio, devido ao risco de interesses econômicos e políticos da administração pública cooptar membros que seriam ligados à comunidade para obter votações favoráveis.

Assim, os conselhos permitem a inserção social nos debates, como também: “o poder de decisão cabe aos representantes participantes do conselho, razão pela qual é possível afirmar que o colegiado, antes de ser um espaço de ampla participação popular, constitui uma arena de representação política” (WIENKE, 2011, p. 51).

A maioria dos conselhos municipais do meio ambiente surgiu após 1997, quando foi estabelecida a gestão local do licenciamento ambiental e cobrança de taxas por parte das prefeituras, porém a implementação dos sistemas municipais ainda mostra-se precária. “Os CMMA passam a assumir papel fundamental para que os diferentes atores sociais tenham voz e voto (participação social) no encaminhamento dos conflitos socioambientais locais, pelo menos em tese” (SOUZA; NOVICKI, 2010, p. 5-6). Em outras palavras, tais órgãos devem servir aos anseios sociais e coletivos, mas também legitimam os interesses políticos e econômicos das classes dominantes quando desvirtuados do propósito original.

Efetivamente, há cerca de duas décadas os conselhos municipais de meio ambiente avançam nos cenários locais. Nessa caracterização, com a participação de pessoas da sociedade civil organizada, além de representantes do Poder Público. Discute-se, pois, a criação ou reestruturação dos órgãos colegiados para tratar da política ambiental da cidade (WIENKE, 2011, p. 57).

Entretanto, muitas vezes tais órgãos são ignorados pela maioria das pessoas e sua participação não é estimulada pelo Poder Público ou pelos meios de comunicação (ALCÁNTARA, 2007, p. 117). Apesar da importância da questão há muitas pessoas que não dão a devida atenção ao tema, possivelmente pelo desconhecimento da existência do órgão colegiado ou pela falta de sentimento de representação através dos membros. Isto afasta parte da sociedade do debate dos

temas envolvidos e contribui para a eventual preponderância dos interesses das classes dominantes no conselho.

Convém mencionar dados sobre os estudos envolvendo conselhos municipais de meio ambiente no Brasil:

A produção examinada pode ainda ser considerada de autoria fragmentada e descontínua, pois não se verificou a publicação de mais do que uma obra distinta por autor; de elevada dispersão entre os poucos Programas de Pós-graduação que se dedicam a pesquisas em áreas correlatas ao meio ambiente; e, ainda, de intenso desequilíbrio regional entre as suas instituições de ensino superior de origem, e também em termos das Regiões e Estados aos quais os CMMA enfocados nos estudos teórico-empíricos pertencem. (...) Observa-se ainda a ausência de consenso sobre a eficácia sociopolítica dos CMMA (SOUZA; NOVICKI, 2010, p. 17).

Em análise a respeito da produção acadêmica em se tratando dos mencionados conselhos locais, registrou-se que o primeiro estudo foi realizado somente em 1999. Desse modo, no período de 1981 até 2007, a elaboração de pesquisas sobre o tema mostra-se “quantitativamente inexpressiva e incipiente, limitada a 27 estudos, refletindo a pouca valorização, em geral, social, e, em particular, acadêmica, relacionada a esses espaços” (SOUZA; NOVICKI, 2010, p. 9-10).

Nota-se que os próprios estudos a cerca dos conselhos municipais de meio ambiente são escassos, o que também leva a crer que muitas pessoas desconhecem a importância do funcionamento destes órgãos colegiados para a configuração das políticas públicas locais, inclusive para a utilização estratégica do espaço social urbano.

Em outro levantamento referente aos estudos entre 2000 e 2010 sobre a participação social municipal, constatou-se que a falta de acesso à informação é um dos grandes obstáculos a processos desta natureza. De posse dos dados, as mobilizações para a discussão do tema ganham força, como no caso gestão de resíduos sólidos em Porto Alegre/RS, por meio de conselhos locais e participação no orçamento (GIARETTA *et alli*, 2010, p. 13-14).

Portanto, por meio dos referidos órgãos colegiados a comunidade participa e multiplica a informação, interligando redes e subsidiando a formação da política pública ambiental. Através destas práticas sociais e dos instrumentos desenvolvidos,

é promovida a síntese espacial e a busca pelo equilíbrio na apropriação e utilização dos locais.

5.2. A formação e a consolidação do COMPAM

Não obstante, somente após a edição da Lei Orgânica Municipal de Pelotas⁹ (PELOTAS, 1990), em uma conjuntura de redemocratização e descentralização política favorecendo municípios e sociedade civil (SOUZA; NOVICKI, 2011, p. 27), ficou garantida a paridade entre a representação de organizações governamentais e entidades da sociedade civil organizada.

Contudo, a partir da reestruturação do COMPAM quatro anos depois, passando a ter como principal competência deliberar as diretrizes da política ambiental local (PELOTAS, 1994a), consagrou-se a sua qualidade de instância superior da política ambiental local, sem vinculação ao Prefeito. Isto garante maior autonomia e influencia decisivamente o papel do conselho no novo panorama democrático do país, embora persista descrédito quanto ao funcionamento democrático dos conselhos municipais (SOUZA; NOVICKI, 2011, p. 35).

Salienta-se que a reestruturação do COMPAM começou a ser discutida no início dos anos 1990. Desta forma, não foi criado com o intuito de implementar a municipalização do licenciamento ambiental, incluindo o recebimento das respectivas taxas. Isto porque apenas na década posterior exigiu-se a criação do conselho local e da celebração de convênio entre o órgão estadual de fiscalização e municípios para que estes pudessem gerenciar as licenças de meio ambiente (WIENKE, 2011, p. 73).

Conclusão importante também foi diagnosticada em outra dissertação de mestrado realizada na Universidade Federal de Pelotas, demonstrando que, pelo menos no período entre 2008 e 2011, o COMPAM, mesmo sendo o órgão máximo da política ambiental local, não conseguiu influenciar a execução da política pública ambiental municipal por parte do Poder Executivo local (WIENKE, 2011, p. 163).

Observa-se a demonstração de que os anseios dos conselheiros podem possuir sentido diferente da vontade política da prefeitura municipal. Em virtude da democratização dos conselhos de meio ambiente, aumenta a disputa entre

⁹Disponível em <<http://www.camarapel.rs.gov.br>>.

interesses políticos e econômicos das classes dominantes e das comunidades envolvidas.

O conselho municipal trata-se, pois, de um órgão colegiado com competência para fiscalizar, normatizar e deliberar composto por representantes do Poder Público e de Organizações Não Governamentais elencadas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas ou no Cadastro de Instituições Ambientalistas e de Proteção Ambiental de Pelotas (PELOTAS, 1994b), havendo um membro suplente para cada conselheiro titular.

O COMPAM é composto por vinte e dois membros, com conselheiros basicamente indicados pela chefia das secretarias municipais, entidade ou departamento no caso do Poder Público e pela diretoria das entidades não governamentais (WIENKE, 2011, p. 87). Reúne-se extraordinariamente quando necessário e ordinariamente na primeira segunda-feira de cada mês, às 14 horas, no Auditório do Centro Administrativo Professor Araújo (CAPA), sediado no Centro da Cidade na Rua Professor Araújo, 1653.

Tem ocorrido participação no Conselho não somente dos seus membros, mas também de visitantes, uma vez que as reuniões ordinárias são públicas. Ainda, há uma tendência de pouco diálogo entre os conselheiros e suas entidades a respeito da matéria discutida no COMPAM. Isto demonstra que, muitas vezes, as opiniões debatidas são das pessoas indicadas pelas entidades e segmentos, não destes (WIENKE, 2011, p. 89).

Isto significa que os membros geralmente não estão previamente inclinados a seguir posição adotada pela instituição representada, quer por reuniões internas ou por determinação de seus dirigentes. Há, pois, autonomia maior para a análise e deliberação dos conselheiros. A tabela a seguir detalha a composição do órgão em estudo nos últimos anos:

Tabela 1 – Composição do COMPAM

2010-2012 (18 conselheiros)	2012-2014 (26 conselheiros)	2014-2016 (22 conselheiros)
	AEAP ARP CEA CEADI CIPEL GAEC GEEPAA PRÓ-PAMPA SEEB SINDAPEL SINDUSCON STICAP TUPAHUE	AEAP ARP ACP CEADI CIPEL CENAG GEEPAA SEEB SINDAPEL SINDUSCON TUPAHUE
AEAP CEA CIPEL GAEC GEEPAA PACHAMAMA SEEB STICAP TUPAHUE	SQA 3ªCIABM OAB SANEP SDET SDR SECULT SGCMU SMED SMS SOSU UFPEL UGP	SQA 3ªCIABM SANEP SDET SDR SECULT SGCMU SMED SOSU UFPEL UGP
	SQA 3ªCIABM OAB SANEP SDET SDR SECULT SGCMU SMED SMS SOSU UFPEL UGP	
Legenda: ■ Entidades não governamentais ■ Representantes governamentais		

O número de membros varia, tendo como primeiro critério o número de entidades não governamentais, sendo escolhidas posteriormente as governamentais. Caso o número daquelas candidaturas seja muito maior do que o destas, após tentativa sem sucesso de preenchimento por outros órgãos públicos, algumas entidades podem não ser indicadas, seguindo a paridade e os critérios da votação.

Observa-se que a composição do COMPAM mantém a média de vinte e dois conselheiros nos últimos seis anos. Em 2010, dezoito membros ocupavam o conselho (WIENKE, 2011, p. 78-82). Em 2012, ainda que uma ONG e a FEPAM tenham deixado de integrar o órgão colegiado, cinco novas entidades não governamentais renovaram parcialmente o Plenário, que passou de dezoito para vinte e seis membros.

Já em 2014, quatro entidades ligadas à sociedade civil não se candidataram, demonstrando o desinteresse pela participação no conselho ambiental local,

enquanto apenas duas entidades novas passaram a integrar o Plenário. Entretanto, verifica-se baixa renovação do COMPAM, conforme constatado em outra pesquisa anterior sobre o mesmo órgão (WIENKE, 2011, p. 85-86).

Em sua estrutura de 2014 apresenta uma coordenação e câmaras especializadas, como a Câmara Técnica de Qualidade Ambiental (CTQA) e a Câmara de Gestão do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental (CGFMAM). Outras duas divisões são a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ) e a Câmara Técnica de Educação Ambiental (CTEA). Contudo, após a eleição da nova Coordenação, o Plenário, substituindo as câmaras anteriores, elegeu os novos membros da CGFMAM e aprovou a criação da Câmara Temática de Proteção da Biodiversidade (CTPB), como tratado em um próximo tópico.

Segue tabela ilustrando a composição das duas últimas Coordenações do COMPAM:

2012-2014	2014-2016
SQA	SQA
SMED	SDR
CEA	ARP
SEEB	CEADI

Observa-se, pois, a diminuição do número de órgãos internos do conselho, uma vez que em 2011 havia seis câmaras permanentes referentes a saneamento ambiental, educação ambiental e Agenda XXI, patrimônio genético e paisagístico natural, consultoria ambiental, plano diretor de arborização, gestora do FMAM. Além destas, havia uma câmara temporária para analisar a reestruturação do COMPAM (WIENKE, 2011, p. 94).

À conclusão deste tópico, percebe-se que existe uma proposta de política pública ambiental para busca do desenvolvimento socioambiental. Nota-se que um maior grau de maturidade em sua implementação localmente através dos conselhos municipais, em especial mediante a compreensão da estratégia da prática social. Após, analisa-se o estudo de caso envolvendo o COMPAM em Pelotas/RS.

5.3. Perspectivas do COMPAM para a política pública ambiental local

A análise dos dados pesquisados consiste na observação das últimas dez reuniões do Plenário do COMPAM. Destas plenárias, as cinco primeiras foram realizadas sob a Coordenação eleita para o biênio¹⁰ 2012/2014, enquanto as cinco últimas sessões foram coordenadas pela gestão escolhida para o período de 2014/2016. O lapso temporal analisado refere-se aos meses compreendidos entre junho de 2014 e fevereiro de 2015.

Outro ponto diz respeito ao esforço realizado pela gestão para tentar vencer temas importantes para as atividades do conselho, predominando os de caráter mais específico. Já a atual Coordenação tem buscado superar debates estruturais para que possa ver concretizado o seu planejamento de promover as tarefas com maior agilidade e menos burocracia.

Observa-se, conforme tabela 3 a seguir, que houve uma média de 16,7 membros presentes nas reuniões analisadas, número ligeiramente acima do mínimo no período 2012/2014 (14 conselheiros) e superior com certa folga quanto ao exigido atualmente (11 conselheiros). Lembra-se que a exigência anteriormente era de mais de 50% dos representantes, porém passou a ser pelo menos 50% no atual regimento interno (COMPAM, 2015b).

¹⁰A Coordenação do COMPAM é eleita a cada dois anos para gestão do Conselho, de modo que o período do mandato anterior iniciou em outubro de 2012 e do atual no mesmo mês de 2014.

Tabela 3 – Quórum e principais assuntos debatidos nas reuniões

Coordenação	Gestão 2012/2014				
Reuniões analisadas	9/6/2014	7/7/2004	4/8/2014	1/9/2014	8/9/2014
Conselheiros presentes	18	21	14	16	18
Principais assuntos debatidos	Medidas Compensatórias	Medidas Compensatórias	Medidas Compensatórias	Secretaria do COMPAM	CAIAPAM
	Morosidade do licenciamento	Definição de banhados	Morosidade do licenciamento	Recursos do FMAM	Eleição COMPAM
	Recursos do FMAM	Estrutura da SQA	Plano Ambiental de Pelotas		
	Rua Tapejara	Plano Ambiental	Licenciamento e banhados		
	Revitalização da Granja Municipal	Revitalização do Barro Duro	Áreas verdes e arborização		
	Resíduos Eletrônicos	Apresentação do novo SQA	Rua Tapejara		
	Processos e recursos admin.	Recursos do FMAM	UPA Zona Norte		
		Processos e recursos admin.	Processos e recursos admin.		
Coordenação	Gestão 2014/2016				
Reuniões analisadas	6/10/2014	3/11/2014	1/12/2014	5/1/2015	9/2/2014
Conselheiros presentes	18	14	17	16	15
Principais assuntos debatidos	CAIAPAM	Regimento Interno	Regimento Interno	Regimento Interno	Prestação de contas de entidade
	Eleição COMPAM	Projeto de Quiosques no Laranjal		Processos e recursos admin.	Câmaras Temáticas
	Plano de gestão de resíduos sólidos	Planejamento Estratégico			Distribuição de processos admin.
		UPA Zona Norte			
		Processos e recursos admin.			

De acordo com a Tabela 3, percebe-se que, apesar de a média de presença ter caído de 17,4 para 16 conselheiros, na comparação entre as primeiras cinco reuniões analisadas e as cinco últimas, houve certa otimização da pauta. Assuntos recorrentes que eram debatidos, mas sem decisões definitivas, como a morosidade do licenciamento, as áreas verdes e o plano ambiental, passaram a integrar pautas específicas após a reestruturação do COMPAM.

Na presente análise estão os problemas que o Conselho tem enfrentado os expedientes e os debates do plenário. Em geral, “(...) são identificadas inúmeras dificuldades, muitas vezes atreladas à natureza funcional, averiguando a estrutura física, a dotação orçamentária etc. ou as questões políticas como resistência em partilhar o poder, ineficácia das decisões etc.” (ALCÁNTARA, 2007, p. 114).

A partir do acompanhamento das últimas dez reuniões do Plenário do COMPAM foi possível detectar os obstáculos que têm dificultado os trabalhos do Conselho. No entanto, não foram observados casos mais graves como eventuais pressões exercidas sobre representantes dos órgãos governamentais, com ameaças de retaliações, constatadas no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora, no Estado de Minas Gerais (ALCÁNTARA, 2007, p. 310).

Também se evidenciou nas sessões o debate do espaço social urbano em Pelotas. Como exemplo destaca-se o debate – a ser detalhado posteriormente – sobre a possibilidade de alocação de quiosques na orla da Praia do Laranjal, se a construção dos equipamentos se daria sobre parte da faixa de areia ou sobre vagas de estacionamento de veículos.

Além disso, houve o desenvolvimento de atividades rotineiras de competência do Conselho em estudo, como análise de recursos de pessoas que sofreram autuações por infrações administrativas ambientais (supressão de árvores, podas irregulares etc.) e a aprovação de projetos de empreendimentos (Unidade de Pronto Atendimento – UPA – Zona Norte, Revitalização da Granja Municipal, etc.).

A atividade do COMPAM tem enfrentado diversos problemas, dificultando o exercício do seu trabalho. Nas reuniões analisadas evidenciou-se a indefinição de conceitos e da política ambiental municipal, pendências na utilização de recursos do FMAM, estruturas precárias na SQA¹¹ e na Secretaria-Executiva do Conselho,

¹¹Na reunião de 07 julho de 2014 ocorreu a apresentação do novo titular da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA) do Município de Pelotas, o engenheiro civil e agrícola Luiz Fernando van Der Laan – Neiff Satte Alam, empresário e secretário anterior, havia assumido o cargo em janeiro de 2013 e foi exonerado em 27 de junho de 2014.

morosidade na tramitação do licenciamento ambiental, ausência de planejamento estratégico e regimento interno defasado. Nas sessões ordinárias realizadas em 01 de dezembro de 2014 e de 05 de janeiro de 2015 não foram evidenciados outros problemas enfrentados pelo órgão.

Ainda, mostra-se a indefinição de rua ou área de interesse ambiental no mesmo lugar, a revitalização da Granja Municipal, o Plano Ambiental de Pelotas, o tema licenciamento e banhados, as áreas verdes e a arborização, a eleição no COMPAM, o Planejamento Estratégico e o Regimento Interno, o projeto para construção de quiosques no Laranjal e a composição das câmaras temáticas.

Entre os problemas evidenciados nas atividades do Conselho em estudo, destacam-se a indefinição de conceitos e da política ambiental municipal, as pendências na utilização de recursos do FMAM, as estruturas precárias na SQA e na Secretaria-Executiva do COMPAM, a morosidade na tramitação do licenciamento ambiental, a ausência de planejamento estratégico e o regimento interno defasado.

Publicamente não foram observados comportamentos agressivos ou autoritários como os percebidos em outra pesquisa em um Conselho Municipal no Estado de Minas Gerais, a ponto de algum Conselheiro pretender impor-se por sua profissão ou posição política (ALCÁNTARA, 2007, p. 242). Caso tivesse sido observada esta situação, as dificuldades na condução do órgão imporiam desafios ainda maiores para a atual Coordenação.

6. A CONSTRUÇÃO DO CORPO DE PESQUISA

O presente estudo apresentou material empírico qualitativo e caracterizou-se pela complexidade de seu objeto, por seus dados heterogêneos e aspectos relevantes da vida social (PIRES, 2010, p. 90). O grande problema averiguado por esta pesquisa tratou de questão contemporânea cujas fronteiras de sua conjuntura não são muito bem delimitadas e incorporam conteúdos interdisciplinares: sociologia, política, economia, geografia e meio ambiente. Indagou-se, dentro do recorte temático, como o espaço social urbano determina a formulação da política pública ambiental para o desenvolvimento socioambiental local pelo COMPAM?

O principal objetivo deste capítulo é mostrar como a atuação do conselho em questão pode influenciar o espaço social urbano da cidade de Pelotas/RS, revelando disputas existentes. Também se mostra como o conselho tem buscado utilizar estrategicamente a configuração da política pública ambiental local no município de Pelotas/RS.

A estratégia utilizada contribuiu para a análise sociológica envolvendo o contexto do planejamento municipal da instituição pública em que consiste o COMPAM em Pelotas/RS. Sendo assim, buscou-se compreender o fenômeno sociopolítico urbano complexo que representa a elaboração das diretrizes da cidade para o meio ambiente (YIN, 2001, p. 19-21).

6.1. Metodologia e método: um estudo de caso do COMPAM

Adotou-se a modalidade de estudo de caso para propiciar explorar a situação do objeto cujo delineamento apresenta limites tênues, para manter a sua característica unitária durante a análise e para explicar variáveis do fenômeno complexo que envolve a política pública ambiental local. O referido procedimento enfocou a comunidade dos conselheiros do órgão colegiado objeto, conjugando-se observação direta, análise documental e entrevistas, com unidades múltiplas de análise (GIL, 2002, p. 53-54; YIN, 2001, p. 27).

Analisaram-se documentos emitidos pelo COMPAM e disponibilizados publicamente, destacando-se minutas de reuniões, resoluções, relatórios e o plano. Estas fontes corroboraram as interpretações das evidências que foram constatadas pelo estudo de caso, além de possuírem discricção por não representarem um produto deste (YIN, 2001, p. 107-109).

Sendo documentos produzidos pela instituição estudada, expressaram as intenções da entidade coletivamente, uma vez que a confecção pressupôs a aprovação pela maioria dos membros. Dos tipos verificados, o Plano Ambiental de Pelotas remete à proposta de planejamento local para a matéria, os relatórios consignam atividades técnicas do conselho e as atas relatam a síntese das plenárias.

Ainda foram verificadas as atas das reuniões do Plenário em 2014 (03 de fevereiro, 10 de março, 07 de abril, 05 de maio e as citadas acima, exceto a de 1º de setembro) e em cinco de janeiro e nove de fevereiro de 2015. A respeito do documento referente à sessão ordinária de setembro, não foi possível obter ata ou instrumento similar devido a problemas técnicos do Conselho¹². Em adição, as atas referentes aos encontros de 2013 também não foram localizadas pelo órgão. Já a ata da posse das entidades atinentes ao período de 2012 a 2014 foi localizada no sítio de um sindicato que compõe o Conselho.

Outro método utilizado neste trabalho foi a entrevista de tipo qualitativo, relevante fonte de informação de uma entidade social, no caso a instituição definida como órgão máximo da política pública ambiental local, o Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM), expondo o ponto de vista dos atores (POUPART, 2010, p. 222-223).

Optou-se pela entrevista em vez do questionário porque, se comparada a este: é possível obter maior número de respostas, há maior flexibilidade – podendo o entrevistador solucionar eventuais dúvidas sobre os questionamentos e adaptar-se – e registram-se ênfases e expressões corporais. Esta modalidade possui relevante consideração na pesquisa contemporânea (GIL, 2009, p. 110).

Foi desenvolvida a técnica de questões estruturadas (GIL, 2002, p. 117), determinadas previamente, contudo admitindo-se flexibilidade conforme as

¹²Isto se deu em virtude de que o gravador do Conselho – que registra o áudio para confecção posterior da ata – apresentou defeito e a Secretaria-Executiva do COMPAM, mesmo que tenha fornecido todo o apoio possível a esta dissertação, não teria recebido outro material para a devida elaboração até o encerramento deste trabalho.

respostas apresentadas pelos entrevistados. Uma vez que as entrevistas foram destinadas à parte dos componentes, a amostragem foi selecionada pela técnica não probabilística intencional (GIL, 2009, p. 94), entre participantes das reuniões observadas.

Com o intuito de evitar, ou ao menos prevenir, eventuais respostas equivocadas, buscou-se conquistar a confiança dos entrevistados, preparar previamente esboços de perguntas claras para obtenção de respostas verdadeiras e possibilitar que os informantes estejam à vontade e protegidos pela confidencialidade. Ainda, a análise documental permitiu confirmar dados obtidos nas entrevistas (CELLARD, 2010, p. 295).

Foram analisados indicadores sociais compondo números secundários para complementar as fontes de dados, para descrever o que realmente os atores sociais pensam e constroem (SCHRADER, 2002, p. 68). Mereceu destaque, entre outros, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pela Organização das Nações Unidas a partir da década de 1990, considerando renda, educação e longevidade.

A sustentabilidade passou a ser inserida no conceito de desenvolvimento humano em 1992, por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O referido índice costuma ser empregado com frequência para tratar de questões ambientais (SANTAGADA, 2007, p. 124).

Este estudo, em virtude de apresentar como cenário o espaço social urbano da cidade de Pelotas/RS, demanda a utilização de indicadores de bairro. Entretanto, estes dados são complexos e de difícil obtenção (YIN, 2001, p. 146). Não obstante, importantes dados secundários foram empregados e interpretados por meio de resultados da realização de levantamentos para a elaboração do Plano Ambiental de Pelotas, aprovado pela Resolução n. 01/2013 do COMPAM.

As cinco primeiras ocorreram sob a Coordenação da gestão anterior (de 2012 a 2014) enquanto que as cinco últimas foram coordenadas pela nova composição do conselho (de 2014 a 2016). Com isso, a observação direta de dez reuniões do COMPAM também trouxe dados adicionais à pesquisa sobre o contexto do desenvolvimento das atividades do órgão em questão (YIN, 2001, p. 115-116).

Foram realizadas observações presenciais nas sessões do Plenário do COMPAM realizadas em 09 de junho, 07 de julho, 04 de agosto, 1º de setembro, 08

de setembro, 06 de outubro, 03 de novembro e 1º de dezembro de 2014, bem como em 05 de janeiro e 09 de fevereiro de 2015. Do total referido, apenas a segunda do mês de setembro foi extraordinária ao passo que as demais, ordinárias.

Quanto à técnica deste método, utilizou-se a observação direta intensiva (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 205). Procedeu-se de modo a examinar os principais fatos percebidos nos dez encontros do conselho em análise, mediante visitas não participantes, complementando-se o estudo de caso com a inclusão dos métodos já mencionados, entrevistas, documentos e indicadores.

Na pesquisa de campo foram adotadas medidas de esclarecimento sobre a importância da coleta de informações para este trabalho com discrição e confidencialidade. A pesquisa realizada envolveu instituições e pessoas ligadas diretamente à política municipal, de modo que qualquer conselheiro eventualmente poderia sofrer retaliações por suas manifestações. Diante disso, o anonimato contribuiu para aumentar a confiabilidade dos dados (YIN, 2001, p. 176-177).

No decorrer do trabalho de campo e ao longo da dissertação foi garantida a preservação das identidades e confidencialidade dos conselheiros a serem analisados, dentro dos limites da publicidade dos atos do COMPAM. Contudo, por vezes foi necessário salientar a função desempenhada pelo Secretário Municipal de Qualidade Ambiental, em virtude da importância de sua representação política, como, por exemplo, em declarações dadas na Plenária.

Portanto, o método de abordagem foi hipotético-dedutivo – com formulação de problemas e hipóteses, buscando a comprovação destas por uma análise crítica – e o procedimento foi comparativo – confrontando elementos e seus atributos para obter as semelhanças, as diferenças e a evolução histórica. As técnicas de pesquisa foram a bibliográfica, via livros e artigos, e análise de documentos, via normatizações, decisões, documentos públicos, estatísticas e imagens, além da pesquisa de campo, via estudo de caso, observação direta e entrevistas.

6.2. A trajetória da pesquisa

Tratando-se de um órgão institucionalizado publicamente – criado pela Lei Municipal de Pelotas n. 2.484/1979 e reestruturado em 1994 – no segundo trimestre de 2014 foram buscadas informações disponibilizadas no portal da Prefeitura da

cidade. Entretanto, as expectativas de localização de vários dados referentes ao desempenho das atividades do COMPAM foram frustradas.

Isto se deve ao fato de que, apesar da sua criação pela lei e da sua designação como instância superior da política de meio ambiente local (PELOTAS, 1994), as opções de menu do portal vinculadas à pasta de qualidade ambiental apresentavam poucas atas das reuniões do Plenário, poucas resoluções emitidas e nenhuma informação acerca da composição do Conselho. Além disso, não havia arquivos atualizados, em especial, que fossem, pelo menos, dos últimos dois anos. Desse modo, foram obtidos elementos escassos inicialmente.

Após a coleta de informações disponibilizadas no portal de qualidade ambiental da Prefeitura Municipal de Pelotas, em uma primeira tentativa de contato com o COMPAM, através da SQA, por telefone, as tratativas haviam sido direcionadas à pessoa que então desempenhava a função de secretário do órgão colegiado. Este servidor público basicamente informou que haveria uma próxima reunião ordinária, em junho de 2014, na qual poderiam ser obtidos mais detalhes para a pesquisa.

No dia da quinta reunião regular daquele ano, foi iniciada a observação das dez sessões em foco, sendo a técnica de pesquisa desenvolvida de modo a interferir minimamente nos trabalhos do conselho. Para facilitar a redação das atas, as plenárias eram gravadas pela Coordenação e era disponibilizado o arquivo do áudio por meio eletrônico restrito aos conselheiros, contudo, o então secretário municipal não autorizou o acesso a tais registros.

Diante do exposto, foram realizadas anotações e gravações das plenárias em meio próprio. Após os primeiros contatos, solicitou-se verbalmente o envio das atas e das resoluções do órgão emitidas nos últimos dois anos, visto que não foi possível obter a maioria destes documentos no portal da Prefeitura, nos assuntos relacionados à política pública do meio ambiente.

Como resposta, a secretaria sugeriu o envio da demanda por correio eletrônico, cuja réplica aventou a necessidade de pedido formalmente protocolado. Sendo assim, realizada a nova solicitação por meio escrito, a realização da pesquisa e a obtenção do material relativo a atas, resoluções, etc., bem como a presença como visitante e gravação das reuniões em meio próprio, foram devidamente autorizadas conforme processo n. 200.051948/2014, o qual tramitou na Secretaria

de Qualidade Ambiental.

Em sequência ao andamento da pesquisa, foram realizadas as demais observações das sessões do COMPAM. Houve substituição do servidor designado para desempenhar as funções atinentes à secretaria do conselho e, após este fato, os arquivos solicitados foram disponibilizados publicamente no portal eletrônico, não apenas possibilitando o acesso para este trabalho, mas também para qualquer visitante do sítio.

Assim, após a consolidação dos dados pesquisados documentalmente e nas observações, procedeu-se a realização das entrevistas, em novembro de 2015. Quanto à abordagem aos entrevistados, parte dos contatos ocorreu antes do início da décima primeira reunião ordinária de 2015, em novembro. Já os demais contatos para respostas aos questionamentos foram realizados após o término da sessão.

6.3. Análise interpretativa dos dados pesquisados

As tabelas a seguir foram elaboradas com base nas respostas dos entrevistados selecionados. Adverte-se que nos questionamentos mais abertos os dados coletados foram agrupados por aproximação temática e sintetizados para melhor visualização. Também, houve destaque para elementos evidenciados nas observações das reuniões e na análise dos documentos.

Tabela 4 – Perfil dos Entrevistados – Sexo

Parâmetro	Número de respostas	Percentual
Masculino	8	80,00%
Feminino	2	20,00%
Total	10	100,00%

A partir das entrevistas realizadas, há um indicativo de quem são os conselheiros do COMPAM. Nota-se que a maioria dos entrevistados constitui-se por homens, conforme Tabela 4 acima. Tal fato foi observado ao longo das dez sessões analisadas, mostrando-se reduzida participação feminina na composição dos membros do órgão colegiado em pauta. Apesar disto, não foram identificados conflitos de gênero no Plenário.

Tabela 5 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Faixa etária

Parâmetro	Número de respostas	Percentual
De 18 a 25 anos	0	0,00%
De 26 a 34 anos	2	20,00%
De 35 a 50 anos	4	40,00%
Mais de 51 anos	4	40,00%
Total	10	100,00%

Outro ponto a respeito do perfil dos conselheiros diz respeito à faixa etária (Tabela 5). Conforme as declarações colhidas, indica-se uma tendência de que a maior parte dos representantes possua idade acima de trinta e cinco anos. Percebem-se, pois, indícios de razoável experiência de vida entre os membros do conselho, o que agrega elementos às discussões rotineiras.

Tabela 6 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Escolaridade

Parâmetro	Número de respostas	Percentual
Ensino Fundamental incompleto	0	0,00%
Ensino Fundamental Completo	0	0,00%
Ensino Médio Incompleto	0	0,00%
Ensino Médio Completo	0	0,00%
Ensino Superior Incompleto	0	0,00%
Ensino Superior Completo	3	30,00%
Pós-Graduação	7	70,00%
Total	10	100,00%

No que diz respeito ao grau de escolaridade (Tabela 6) dos entrevistados, aponta-se que todos afirmaram possuir graduação ou pós-graduação. Logo, constata-se a qualificação formal do grupo. Trata-se de importante dado confirmado através das observações, em que se verificou a presença de profissionais como arquitetos, engenheiros agrônomos, advogados, biólogos, gestores ambientais, etc.

Tabela 7 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Filiação Partidária

Parâmetro	Número de respostas	Percentual
Não	7	70,00%
Sim, Partido Social Democrático Brasileiro	2	20,00%
Sim, mas partido não informado	1	10,00%
Total	10	100,00%

Já quanto à filiação partidária (Tabela 7), observa-se que a maior parte declarou não possuir ligação a qualquer partido. Duas pessoas, por outro lado, apontaram vínculo com o mesmo grupo político ao qual pertence o chefe do Poder Executivo local. Outro conselheiro, apesar de não ter revelado a sigla à qual

pertence, apresentou respostas compatíveis com ideologias de oposição à Prefeitura. Ainda assim, estes dados sugerem maior independência do COMPAM e disputas partidárias incidentais no Plenário.

Tabela 8 – Perfil dos Entrevistados – Entidade Representada no COMPAM

Parâmetro	Número de respostas	Percentual
Organização Governamental	4	40,00%
Organização Não Governamental	6	60,00%
Total	10	100,00%

Destaca-se o indicativo de equilíbrio entre a presença de membros de organizações governamentais e de entidades não governamentais (Tabela 8). Contudo, percebe-se a tendência de que a paridade instituída efetivamente esteja representada, com o principal intuito de equilibrar as vertentes públicas e da sociedade civil.

Tabela 9 – Perfil dos Entrevistados – Representatividade

Parâmetro	Número de respostas	Percentual
Titular	8	80,00%
Não titular	2	20,00%
Total	10	100,00%

Outro ponto que mostra a caracterização do perfil dos conselheiros é o questionamento acerca da condição de titularidade ou não dos representantes das organizações no COMPAM (Tabela 9). Apontam as declarações para uma grande presença de titulares nas reuniões do Plenário, demonstrando a manutenção do compromisso das instituições com a participação no conselho,

Tabela 10 – Perfil dos Entrevistados – Declaração de Tempo de Participação no COMPAM

Parâmetro	Número de respostas	Percentual
Menos de 2 anos	4	40,00%
De 2 a 5 anos	3	30,00%
Mais de 5 anos	3	30,00%
Total	10	100,00%

Também é percebido que não há disparidade entre os entrevistados que participam do conselho há menos de dois anos, de dois a cinco anos e há mais de cinco anos (Tabela 10). Portanto, há pequena rotatividade entre os eleitos, fato que

contribui para a consolidação de experiência de atuação quanto à participação no órgão colegiado.

Tabela 11 – Opinião sobre as principais dificuldades na implementação de políticas públicas ambientais no espaço urbano

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Fatores culturais, como a tendência ao conflito da sociedade gaúcha	3	30,00%
Preponderância de interesses não ambientais, mas econômicos ou políticos	3	30,00%
Aplicação da legislação	1	10,00%
Carência de recursos financeiros	1	10,00%
Falta de diálogo entre os órgãos públicos, que dificilmente analisam questões em conjunto	1	10,00%
Pouca participação da população e políticas mal formuladas	1	10,00%
Total	10	100,00%

Após o grupo de questões acerca do perfil dos entrevistados, passou-se a questionar a atuação do conselho. As respostas foram divididas quanto à pergunta a respeito das dificuldades enfrentadas pelo COMPAM (Tabela 11). Destacaram-se a cultura de conflito existente na cidade e os interesses não ambientais, como de cunho político e econômico dentro do Conselho. Contudo, outros problemas foram citados, como a falta de participação da comunidade, a desarticulação junto a outros órgãos do SISNAMA, a carência financeira e a aplicação da legislação, no sentido do entendimento sustentado por Alcántara (2007, p. 114).

Outro obstáculo evidenciado na observação diz respeito à estrutura da Secretaria de Qualidade Ambiental. Questionado, o então secretário municipal afirmou que “a estrutura é precária”. Além da falta de caminhão adequado para poda e tratamento de árvores grandes, a precariedade estrutural da SQA soma-se a carência de servidores no COMPAM, que contava apenas com um contador do Município a serviço do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental – FMAM, trabalhando como secretário do conselho, o que não atendia às demandas do órgão colegiado.

Tabela 12 – Fontes de financiamento da atuação do COMPAM

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
FMAM	5	50,00%
Multas aplicadas por infrações ambientais	3	30,00%
Estrutura da Prefeitura, recursos de multas aplicadas e voluntariado	2	20,00%
Total	10	100,00%

Conforme as respostas a outro questionamento (Tabela 12), poucas são as formas de fomento da atuação do órgão. Contando com o voluntariado dos seus membros, o COMPAM aproveita-se de parte da estrutura que possui a SQA, como

no caso das instalações físicas e da secretaria-executiva, dispondo de recursos que compõem o FMAM para financiamento de ações e projetos.

Sendo assim, os recursos obtidos através das taxas das licenças ambientais expedidas em âmbito municipal não tem sido o bastante para enfrentar os problemas citados. Tais constatações vão ao encontro do entendimento de que, geralmente, tais verbas “são insuficientes para dotar o sistema municipal de meio ambiente da infraestrutura necessária ao seu funcionamento, ou seja, profissionais habilitados, espaço físico e equipamentos” (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 202).

Além disso, as dificuldades internas enfrentadas, como prédios inadequados, baixo número de funcionários disponíveis, poucos telefones, computadores e veículos são observados, em regra, em outros conselhos municipais e estaduais, contrapostas a experiência técnica de muitos conselheiros (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 553).

Na reunião da eleição para o órgão ficou evidenciada a desorganização do processo eleitoral, também foi notada a disputa entre as organizações não governamentais para participar do Conselho. A terceira proposta (possibilidade de apresentação da documentação faltante somente para entidades inscritas dentro do prazo original) foi votada por ARP, SINDAPEL, SMDET, CIPEL, CEADI, SINDUSCON, SQA, SEEB e SMED, recebendo nove votos. Já a segunda (flexibilização do prazo do edital com a possibilidade de qualquer entidade interessada pudesse efetuar sua inscrição) foi votada por CEA, UFPEL, SECULT, AEAP, TUPAHUE, UGP, 3ªCIA BM, SANEP, SMGCMU, SOSU, GEEPAA e SDR, recebendo 12 votos, sagrando-se vencedora, pois, a primeira proposta (cumprimento das regras originais do edital referentes a prazo e documentação) não recebeu votos¹³.

Após, ocorreu a Audiência Pública das onze organizações não governamentais candidatas ao COMPAM: AEAP, CEADI, SEEB, CENAG, SINDUSCON, CIPEL, ARP, ACP, SINDAPEL, TUPAHUE e GEEPAA. Quanto às organizações governamentais onze estavam presentes: SQA, SOSU, SDR, UGP, SMGCMU, 3ªCIA BM, UFPEL, SANEP, SECULT, SDET e SMED.

¹³Apesar de a ata registrar onze votos para a proposta vencedora e o áudio da reunião registra a Coordenação divulgando o resultado da eleição por 10 a 8, os votos observados registraram o resultado de 12 a 9. Além disso, a diferença no registro dos votos não altera o resultado final.

Portanto, retomada a reunião, o conselho passou a ser composto por vinte e duas entidades. Note-se que neste processo eleitoral o órgão colegiado não limitou o número de sua composição como havia feito em 2010, restrito a 32 entidades. Contudo, naquele ano, candidataram-se apenas nove organizações que não possuíam ligações com o Poder Público, o qual indicou os outros nove representantes, totalizando 18 membros (WIENKE, 2011, p. 74).

Ainda, outros dois obstáculos consideráveis aos trabalhos desenvolvidos pelo COMPAM foram observados. O primeiro deles foi a inexistência de um planejamento estratégico do órgão. Outro aspecto diz respeito à necessidade de adequação do Regimento Interno do COMPAM, reformulado pela última vez em 2004 e, apresentando oitenta e cinco artigos, com disposições repetitivas e contraditórias.

Tabela 13 – Ações e metas planejadas nos últimos dois anos que não foram implementadas

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Não faltou nada no que se refere ao COMPAM	1	10,00%
Todas as ações do planejamento estratégico estão em dia	1	10,00%
Processos administrativos com análise em atraso foram avaliados	2	20,00%
A implementação do Plano Ambiental não está consistente, apenas pontual	1	10,00%
Alguns projetos para obtenção de recursos do FMAM foram analisados tardiamente	1	10,00%
Em 2014 não foram fixadas metas	1	10,00%
Não sabe	3	30,00%
Total	10	100,00%

Convém mencionar que boa parte dos entrevistados, em resposta ao questionamento acerca das ações e metas referentes aos últimos dois anos (Tabela 13), declararam que não sabiam dos planos do órgão. Confirmou-se, também, que não havia objetivos claros a serem alcançados ao longo do ano de 2014, mesmo que houvesse atraso na análise de determinados processos.

Como respostas quanto às ações metas do COMPAM, preponderou a menção ao cumprimento do planejamento estratégico ao longo de 2015, além da necessidade de implementação de todo o Plano Ambiental de Pelotas, não apenas parte, devido aos obstáculos já citados. Contudo, surpreendeu o fato de quatro entrevistados não saberem ou não informarem os objetivos estabelecidos pelo órgão nos últimos dois anos.

Em síntese, o Planejamento Estratégico – aprovado por consenso na reunião ordinária de 01 de dezembro de 2014 – estabeleceu a missão de proteção ambiental, a visão de obter o reconhecimento pela atuação do órgão até 2018 e

valores que destacam a sustentabilidade e a proatividade. Como pontos fracos, o conselho salientou reuniões com pouca produtividade, dificuldades para utilização dos recursos do FMAM, deficiências administrativas e a falta de clareza da política ambiental local, o que representa uma ameaça à visão de futuro do órgão. Por outro lado, o documento identificou como pontos fortes: a diversidade de entidades participantes, a experiência das organizações, o conhecimento técnico-profissional de muitos conselheiros e os vultosos recursos financeiros disponíveis no FMAM.

Através de tais caminhos, esperava-se a atualização do Regimento Interno, a definição da política ambiental municipal, a implantação do Plano Ambiental Municipal, a integração destes instrumentos no Plano Diretor, a agilidade na análise de processos de licenciamento ambiental e de projetos para obtenção de verbas do Fundo, bem como contribuir em atividades de conscientização e educação ambiental.

Visto que o Planejamento Estratégico pretendia buscar, através de consenso no Conselho e da experiência do órgão, “(...) a adequação estratégica de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável para a nossa região” (COMPAM, 2015a). A tática adotada seria a simplificação de processos e agilidade nas reuniões e procedimentos, somando-se à realização de oficinas, audiências públicas, mutirões para análise de processos e a organização de grupos de trabalho.

Quanto à Minuta do Novo Regimento Interno do COMPAM, buscou-se maior agilidade e proatividade à norma interna sem prejuízo da legitimidade das votações. Houve redução de vinte e dois artigos, destacando-se como principais modificações propostas e aprovadas, as disposições acerca da estruturação das câmaras técnicas do COMPAM, que cederiam lugar às Câmaras Temáticas.

Em complemento, propôs-se a formação de relatorias. Nessa sistemática, um conselheiro seria relator de um processo, o qual, após o seu relatório, seria enviado para a câmara pertinente, para agilizar a tramitação no COMPAM e posterior decisão do Plenário. Isso porque nos últimos dois anos as Câmaras não se reuniam e alguns de seus integrantes nem mesmo frequentavam as sessões ordinárias. Havia também dificuldade em encontrar entidades que se interessassem em participar das câmaras.

Neste plano de metas um dos objetivos é definir uma política pública ambiental municipal (COMPAM, 2015a, p. 4). Dentro de uma ideia maior, está

inserida a intenção de esclarecer ou modificar a estratégia local para orientar à prática ambiental. Até o presente momento, apenas consta a competência para estabelecer tais medidas no artigo 27 do Código do Meio Ambiente de Pelotas (PELOTAS, 2000) e a diretriz n. 22 do Plano (COMPAM, 2013a, p. 66).

O referido aspecto corrobora com a efetivação das diretrizes e seu papel estratégico através da política. Trata-se de um centro de decisão – o conselho – que deve buscar o enfrentamento dos problemas ambientais (LEFEBVRE, 1976, p. 106), definindo a política pública local. Desse modo, a compensação ambiental pode ser utilizada como importante instrumento na prática social.

Diante disso, os problemas internos enfrentados pelo COMPAM, como a estrutura precária, o desgaste da disputa eleitoral, a inexistência de planejamento estratégico e o regimento interno defasado prejudicaram a formulação da política pública ambiental e a consolidação do plano ambiental na gestão anterior. Apesar de ter restado, ainda, a estrutura deficiente, foi superado o período eleitoral, os dois últimos entraves tiveram sua solução encaminhada, programando o funcionamento efetivo do conselho no seu papel principal e a busca pela utilização estratégica do espaço social urbano em Pelotas.

Tabela 14 – Conhecimento sobre as responsabilidades do COMPAM quanto à política ambiental e espaços urbanos

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Nortear a condução da política ambiental	1	10,00%
Criar políticas ambientais, fiscaliza e aplica	3	30,00%
Apreciar normas em matéria ambiental e propor resoluções para proteção ambiental	2	20,00%
Amplas responsabilidades quanto à política ambiental e aos espaços urbanos	1	10,00%
Dar diretrizes para a correta utilização dos espaços	1	10,00%
Discutir áreas desmatadas junto às entidades atuantes	1	10,00%
Atuar principalmente nas questões de danos maiores	1	10,00%
Total	10	100,00%

Outro ponto de questionamento diz respeito à responsabilidade do conselho (Tabela 14). Nesse aspecto, a maioria das respostas das entrevistas apontou para a ciência dos membros do órgão colegiado quanto à sua atribuição de discutir e elaborar diretrizes e políticas públicas adequadas para o meio ambiente no âmbito do município de Pelotas, conforme aponta Veiga (2007, p. 94).

Tabela 15 – Opinião sobre o conhecimento, por parte da comunidade, das atividades do COMPAM

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Sim, por seminários, audiências públicas, etc.	1	10,00%
Sim, mas pouco conhecimento	3	30,00%
Não, as pessoas não tem conhecimento sobre o COMPAM	6	60,00%
Total	10	100,00%

Já quanto ao conhecimento das atividades do COMPAM por parte da comunidade, segundo a Tabela 15 acima, a maioria das respostas aponta que as pessoas não sabem da existência do conselho. Normalmente, somente os empreendedores têm acesso às discussões com interesses em determinados processos de licenciamento ou sujeitos que tenham sido autuados por infração ambiental. Sendo assim, a participação social tem sido limitada, indo ao encontro das constatações de Siqueira (2011, p. 90-91) e Silva (2012, p. 104).

Tabela 16 – Opinião sobre se o COMPAM tem autonomia para tomar suas decisões e outras medidas

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Sim, possui independência, sem influência de partidos ou lobby	3	30,00%
Sim, com suporte na legislação	3	30,00%
Sim, pois é o órgão máximo da política ambiental	1	10,00%
Sim, mas pontualmente em algumas ações	1	10,00%
Sim, mas na prática o fator político prevalece ou exerce forte influência	1	10,00%
Não, pois a administração é ligada à SQA	1	10,00%
Total	10	100,00%

Acerca da autonomia do conselho (Tabela 16), apenas uma resposta concedida pelos entrevistados mencionou que o órgão está atrelado à SQA, com pouca liberdade, ou seja, reconhecendo-se interferências externas. A maior parte das afirmações aponta que a legislação dá suporte para a tomada de decisões e outras medidas com independência, no caminho do entendimento de Souza e Novicki (2011, p. 35).

Tabela 17 – Opinião sobre a influência do COMPAM em Pelotas

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Política Ambiental Municipal	3	30,00%
Garantia da sustentabilidade	1	10,00%
Competências administrativas	1	10,00%
Empreendedores e autuados por infrações ambientais	1	10,00%
Aplicação dos recursos de multas por infração ambiental	1	10,00%
Influência superficial	1	10,00%
Muito pouca influência	2	20,00%
Total	10	100,00%

Contudo, nos termos da Tabela 17, houve divisão acerca da influência dos resultados de sua atuação, de modo que representa poucas ou superficiais consequências sobre a comunidade pelotense. Apesar disso, razoável parte das respostas evidencia a influência do órgão colegiado sobre a definição da política ambiental municipal e garantia da sustentabilidade.

Tabela 18 – Opinião sobre a influência de conselheiros de organizações governamentais

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Influenciam, pois o COMPAM é ligado à SQA	1	10,00%
Influenciam fortemente as políticas públicas	1	10,00%
Influenciam para gerir, implementar e auxiliar a fiscalização da política ambiental	1	10,00%
influenciam positivamente	2	20,00%
Influenciam de modo equilibrado, como as entidades não governamentais	2	20,00%
Influenciam de acordo com suas consciências individuais	1	10,00%
Não influenciam positiva ou negativamente	2	20,00%
Total	10	100,00%

No que é atinente à influência dos membros ligados a órgãos públicos (Tabela 18), é minoritário o posicionamento de que possuem maior força na prática, devido ao fato de ligação com a Prefeitura. Contudo, mais da metade das respostas às entrevistas apontou que não há desequilíbrio entre as pretensões de organizações não governamentais e as demais entidades, pois os conselheiros agem por suas próprias convicções individuais e de forma independente. Logo, os dados levantados corroboram a constatação de Wienke (2011, 47-48) no sentido de uma leve tendência em desfavor das instituições da sociedade civil.

Portanto, existem influências dos conselheiros nas decisões enquanto membros do órgão colegiado, por exemplo, quando tentam convencer os demais de que suas ideias são melhores e devem prevalecer nos debates das reuniões. Essas decisões têm consequências práticas relevantes na formulação da política pública ambiental, notadamente.

Também se percebe, a partir das observações diretas realizadas no período de junho de 2014 a fevereiro de 2015, uma semelhança entre o comportamento de Conselheiros no COMPAM e o de integrantes de outros órgãos, no que diz respeito à busca pelo consenso, não obstante as divergências nos debates. Outro ponto similar é atinente ao pouco número de Conselheiros que costumam expor suas manifestações.

Além disso, em alguns casos a presença nas reuniões ocorre de forma não assídua, para o debate de temas que interessam a entidade do representante ou

eleições do Conselho. Não são percebidos explicitamente, porém, blocos de membros ligados a grupos com interesse em empreendimentos ou em política partidária (ALCÁNTARA, 2007, p. 241-243).

Trata-se de certa exceção a representação do titular da SQA, uma vez que por ser escolhido diretamente pelo Prefeito, tende a defender os interesses do governo local. Até meados de abril de 2015, o ocupante da pasta era engenheiro agrônomo e professor, o que possivelmente facilitou a sua compreensão acerca da manutenção da qualidade ambiental, sendo, porém substituído por um advogado em uma reforma administrativa do paço municipal.

Destaca-se que:

Em suma: não se constata, no período analisado, uma dominação do poder público municipal sobre a pauta do COMPAM, como apontam alguns trabalhos sobre conselhos gestores. Os temas ambientais mais relevantes, segundo respostas dos próprios conselheiros, foram debatidos pela plenária (a exceção aqui é a questão da poluição sonora), sendo propostos tanto pela representação da sociedade civil, como do poder público (WIENKE, 2011, p. 128).

Assim, continua sendo observada a autonomia dos conselheiros com relação à elaboração da pauta das reuniões ordinárias e extraordinárias, diferentemente do que se constatou em Caeté, no Estado de Minas Gerais, em que houve grande controle dos conselhos por parte do prefeito no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (RESENDE, 2007, p. 109-110).

O que se observa no rebatimento das disputas do campo do licenciamento ambiental em torno do acesso aos bens naturais, sobressaltando-se a atividade mineraria e a exploração dos recursos hídricos, sobressaindo a mobilização dos agentes hegemônicos, com seus capitais financeiro e cultural sobre o processo de elaboração do Plano Diretor. (...) Utilizando-se do discurso da sustentabilidade, tomado como possível acesso aos bens naturais de modo a resguardar o usufruto das gerações futuras, agentes do Estado negam, desconhecem ou dissimulam a privatização que os poderosos fazem de bens coletivos. (...) O processo de elaboração do Plano Diretor em Caeté não conseguiu evidenciar o que é Caeté. A cidade é concebida/capturada muito mais em funções de suas possibilidades de realização para o capital dos empreendedores (seja pela mineração ou pelo turismo) do que como possibilidade de apropriação de tempo e espaço diferentemente da mera reprodução de relações de produção capitalistas no cotidiano (RESENDE, 2007, p. 140-143).

Logo, como regra, observa-se autonomia relativa entre os Conselheiros e inclinada à defesa do meio ambiente. Trata-se de um importante começo na

perspectiva de planejar o desenvolvimento urbano da cidade, já que sem uma orientação institucional clara no COMPAM estavam sendo tomados rumos sem uma visão de médio e longo prazo.

Contudo, as ações do Poder Executivo local não são planejadas em conjunto com o COMPAM, pois poucos projetos eram encaminhados ao conselho, preferindo-se outros caminhos, como audiências públicas (WIENKE, 2011, p. 136 e 157). Desta forma, apesar de as entrevistas assinalarem, por maioria, uma relação boa ou muito boa com o paço municipal, observou-se a falta de articulação entre as ações. Atualmente, esta situação de escolha de outros meios parece estar mais equilibrada, ocorrendo uma discussão maior de projetos no conselho, como o relativo à construção de quiosques no Laranjal e a revitalização da Granja Municipal. No entanto, há espaço para maior diálogo entre as instituições.

Nesse contexto, algumas indefinições da política pública ambiental municipal, como as medidas compensatórias ambientais, as áreas verdes, a efetivação do Plano Ambiental e a morosidade na tramitação do licenciamento ambiental, têm contribuído negativamente para a influência exercida pela estratégia espacial e seu viés ambiental.

Restou clara a preocupação dos conselheiros com a inexistência de definição de “medida compensatória” a ser adotada em caso de danos que não possam mais ser reparados – além da eventual multa aplicada – com a morosidade administrativa na tramitação dos processos envolvendo licenciamento ambiental e em fazer cumprir a política ambiental local, de modo que os recursos do FMAM fossem bem aproveitados em projetos que tivessem a continuidade de sua execução no futuro. Tratou-se, por exemplo, do caso de poda ou supressão não autorizada, sujeita à autuação por infração administrativa ambiental e à compensação do dano praticado.

Todavia, os próprios fiscais da SQA informaram a dificuldade relativa à ausência de definição de medida compensatória e de critério definido para sua imposição. Tal indefinição tem ocasionado aplicação de parâmetros estabelecidos em última análise pela fiscalização, o que pode levar a decisões diferentes em casos similares. Na prática pensou-se em aplicar quantitativo referente à plantação de cinco espécies por árvore podada ou de quinze espécies por árvore suprimida. No entanto, também não há definição quanto à quais espécies podem ser plantadas.

Isso também apresenta reflexos no tempo de tramitação administrativa dos licenciamentos. Nesse sentido, a maior utilização da política de compensação ambiental no licenciamento ambiental poderia diminuir o tempo médio para a análise da concessão das licenças, em torno de mais de seis meses atualmente, muito maior do que a média de aproximadamente um mês há cerca de duas décadas.

Quanto ao Plano Ambiental de Pelotas¹⁴, o Secretário de Qualidade Ambiental reafirmou que precisaria de tempo para tomar conhecimento das problemáticas relacionadas. Entretanto, evidenciou-se que, até o primeiro semestre de 2015, “não houve nada para a sua implementação”, nas palavras da Coordenação anterior. A explicação para o atraso, de acordo com conselheiros do COMPAM, seria a dúvida e o debate sobre o que seria mais adequado: a edição de lei ou de decreto para lhe dar maior suporte normativo.

Além de apoio para suas ações, o Conselho esperava a revisão de instrumentos “inócuos e ineficazes”, como a criação do Parque Farroupilha – localizado no 8º distrito da cidade, Rincão da Cruz, na Colônia Santa Helena, mas que efetivamente não existe – pela Lei Municipal n. 1807/1970, a despeito da falta de interesse na sua efetiva criação, nos termos do próprio Plano (COMPAM, 2013a, p. 39).

Houve diversas tentativas de reunião com o Poder Executivo Municipal, entretanto, sem qualquer sucesso, reconhecida a complexidade do Plano por envolver uma série de temas, como no eixo de educação ambiental, em que, isoladamente, estaria sendo elaborado um projeto para curso de formação para professores, os quais atuariam como multiplicadores.

Como representante do Poder Executivo local, o Secretário de Qualidade Ambiental argumentou que poderia haver pontos já superados e outros muito genéricos, além de áreas de conflito. Por exemplo, não haveria como constituir uma área de preservação se o local já estivesse ocupado por moradores há três ou quatro décadas, situação que não implicaria em resultado prático positivo.

Admitiu, pois, que a cidade está crescendo e a população aumentando, devendo ser ocupada de forma ordenada. Ainda, expôs que eram muitos os assuntos tratados no paço municipal, de modo que não teria havido o tempo hábil para discussão profunda do tema e uma análise superficial poderia ser muito

¹⁴Elaborado entre março e agosto de 2013, foi aprovado por unanimidade pela Resolução COMPAM n. 01/2013.

prejudicial. Entretanto, não havia agendado reunião com o Prefeito, que, segundo o titular da SQA, seria favorável ao plano. Não obstante, passaram-se cerca de dois anos até seu lançamento, em 19 de junho 2015, aguardando-se, ainda, produção de seus resultados estratégicos.

Tabela 19 – Opinião sobre a relação do COMPAM com a Prefeitura Municipal de Pelotas

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Excelente	1	10,00%
Muito boa	3	30,00%
Boa, pois nas últimas gestões a SQA tem utilizado mais o COMPAM	2	20,00%
Boa, mas poderia ser melhor	1	10,00%
Boa, mas, com frequência, o COMPAM não é consultado em questões fundamentais	1	10,00%
Há conflitos e convergências	1	10,00%
Existem falhas de comunicação que prejudicam o andamento dos trabalhos	1	10,00%
Total	10	100,00%

Já as respostas (Tabela 19) acerca do relacionamento entre a Prefeitura e o conselho sugerem melhora na relação nos últimos anos. Importante mencionar que, de modo geral, as decisões do Plenário não vinculam as atitudes a serem tomadas pelo Prefeito, de modo que a função de deliberar resultaria em estrita atribuição consultiva.

Este paradoxo entre a designação do COMPAM como instância superior da política ambiental, da qual o próprio conselho intitula-se o órgão máximo, contribui para que muitos resultados do trabalho dos conselheiros não sejam acatados pelo Poder Executivo Municipal, o que também não vem sendo questionado judicialmente (WIENKE, 2011, p. 100-101).

Apesar do distanciamento, não se chega ao ponto do mesmo clima de tensão vivenciado entre o Prefeito e o COMPAM de quatro anos atrás. Naquela ocasião, descontentes com a não implementação de medidas recomendadas pelo COMPAM, foi enviada uma carta ao chefe do Poder Executivo. Contudo, o termo “descaso” ali expresso o teria deixado indignado e tornado uma reunião pouco amistosa. (WIENKE, 2011, p. 124-125).

Salienta-se que, nesta área, o planejamento local, como regra através do plano diretor, pode definir áreas em que a regulação do seu aproveitamento será maior. Posteriormente, os planos ambientais promovem o detalhamento dos lugares especialmente protegidos no que diz respeito à sua ocupação urbana (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 158). Isto também reflete a importância de implementação efetiva da Resolução n. 01/2013 do COMPAM (2013a).

Apesar de normas nem sempre claras e muitas vezes complexas (SILVEIRA, 2009, p. 179), as definições acerca das áreas de interesse ambiental deverão ser estabelecidas pelo órgão superior da política do meio ambiente em Pelotas. Caracterizou-se a disputa entre a concretização de um espaço público, como a criação de um parque municipal ou a qualificação de uma orla respeitando as características da praia, e a possibilidade de abandono de importante área natural por parte do Poder Público ou a predominância do interesse individual de poucos grupos em estabelecer quiosques sobre a faixa de areia.

No entanto, as indefinições de uma política pública ambiental que não adquiriu força efetiva, mostram um subaproveitamento de tais instrumentos como medida de qualificar o espaço social urbano. Isto também se reflete na demorada tramitação de licenças ambientais para instalação e operação de empreendimentos na cidade de Pelotas/RS.

Trata-se de competência comum dos entes federados (União, Estados e Municípios), art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), regulamentado pela Lei Complementar n. 140/2011 (BRASIL, 2011). A Coordenação entende que não houve obstáculos à sistemática de emissão de licenciamentos municipais, em consonância com o CONSEMA.

Predomina a análise de temas específicos e concretos, como licenciamentos, com poucas discussões sobre a política local. As decisões, pois, são tomadas, geralmente, por consenso com prévios debates alongados e, desde que não interfiram nos interesses políticos, em defesa da qualidade do meio ambiente. Destaca-se, ainda, que no caso dos trabalhos dos conselhos municipais de Indaial e Blumenau predomina “a rotina de atividade dos conselhos está fortemente voltada ao atendimento de demandas emergenciais, pontuais, sem trabalhos na direção de propor políticas públicas de proteção ambiental” (NOARA; FLORIT, 2009, p. 196).

Não é situação muito diferente da observada no COMPAM. Em Pelotas tem predominado temas também concretos, porém poucos ligados a licenciamento em um sentido mais estrito. Sendo assim, as principais matérias discutidas dizem respeito a recursos administrativos quanto a infrações ambientais, transplantes ou supressões de espécies vegetais, recursos financeiros do FMAM e projetos apresentados. Observa-se que a nova Coordenação do conselho mostra novas perspectivas, uma vez que não possui o desgaste do trabalho no biênio anterior em

meio a uma estrutura precária. Sendo assim, aponta para uma maior agilidade à tramitação dos licenciamentos ambientais, ao menos dentro do órgão colegiado.

Ainda, outro obstáculo percebido foi a descontinuação de projetos que obtiveram recursos do FMAM. Tratam-se de recursos financeiros obtidos através de taxas de licenciamento, multas impostas a infratores e verbas destinadas pelo orçamento público que são disputados por entidades basicamente para a implementação de projetos ligados, ao menos em parte à área ambiental.

A preocupação dos conselheiros que integram a Câmara Gestora do Fundo diz respeito a aprovar a liberação de recursos e não haver a manutenção da execução do projeto, vez que o dinheiro público seria aproveitado de uma forma melhor em relação a eventos sem continuidade e seria possível perceber ao longo do tempo os recursos investidos¹⁵.

Um dos projetos que buscou recursos do FMAM foi a Revitalização da Granja Municipal, a qual estava praticamente abandonada. Sob a gestão da SDR, há uma área de aproximadamente 68 hectares¹⁶ (40 de eucaliptos e 28 de campo, mata nativa e benfeitorias) às margens da barragem Santa Bárbara. A proposta pretendia conciliar a produção de lenha ou madeira com prática de educação ambiental, de contemplação de paisagem e de convívio das pessoas com a natureza. Trata-se de uma área de planície com predominância do bioma pampa, de atenção por beirar a barragem que abastece a cidade e por estas águas desaguarem no canal São Gonçalo, que liga a Lagoa Mirim e dos Patos.

Com fácil acesso, a cerca de 3 km da BR 116¹⁷, fica localizada após a ponte sobre o Arroio do Passo do Cunha, na Avenida 25 de Julho, na bacia hidrográfica do Arroio Santa Bárbara, cujas nascentes estão essencialmente na área do município. Há problemas quanto aos pedidos de licenciamento ambiental dos moradores dos imóveis próximos, à delimitação e ao registro de propriedade do imóvel, devido a procedimentos incompletos desde a época da construção da represa, pois cerca de 70% da área do parque foi desapropriada, mas não foi devidamente indenizada.

¹⁵Um dos Coordenadores informou que o *Ecocamping* Municipal, na Mata do Totó, começou como *camping*, virou *ecocamping* e retornou a ser um *camping*, apenas. Houve verbas do FMAM investidas, entretanto estes recursos “se perderam”, considerando que a gestão do local está, equivocadamente, sob direção da ETERPEL, empresa pública a qual não possui quadro de servidores técnicos adequados para gestão e manutenção de um acampamento, menos ainda de um local desta natureza com viés ecológico.

¹⁶1 hectare equivale a 10.000 m².

¹⁷Destaca o membro da Coordenação que há anos tenta conseguir adeptos para a ideia de construção de uma rota alternativa para a ponte sobre a represa Santa Bárbara devido ao trânsito de produtos perigosos pela BR 116, mas não tem obtido sucesso, o que demonstra outra preocupação demonstrada pelos apresentadores do projeto.

A cidade possui poucos lugares de lazer e de contato com a natureza, sendo insuficientes as praças municipais, problema também enfrentado pela região e no interior. Muitas áreas são de propriedade privada, necessitando-se autorização para acessar tais localidades, como as Charqueadas. Lembra-se dos restritos ambientes com acesso público, como o Recanto de Portugal e a Vila da Palha.

Tabela 20 – Locais da cidade com melhorias resultantes da atuação do COMPAM

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Diversas medidas de preservação, compensação e benefícios, em diversos processos	1	10,00%
Praias e praças públicas	1	10,00%
Praças e áreas de especial interesse ambiental	2	20,00%
Áreas verdes	3	30,00%
Pontal da Barra	1	10,00%
Poucos locais	1	10,00%
Sem resultados na cidade nos últimos 3 anos	1	10,00%
Total	10	100,00%

Conforme Tabela 20 acima, praças, praias e áreas verdes predominam no que diz respeito aos locais em que se percebem melhorias resultantes da atuação do COMPAM. Seja enquanto órgão que formula políticas públicas seja enquanto órgão que aprecia recursos administrativos acerca de infrações ambientais municipais. Isto, pois, efetivamente mostra à comunidade a implementação de políticas públicas ambientais (SOUZA, A., 2009, p. 23).

Em respostas às entrevistas, oito entrevistados indicaram praças e praias da cidade como locais em que houve melhorias resultantes de ações do COMPAM. Por outro lado, dois não souberam informar ao menos um espaço social urbano, o que sugere que mesmo entre alguns conselheiros a percepção das áreas verdes na zona urbana passa despercebida.

Tabela 21 – Políticas públicas que estão sendo implementadas para a arborização de Pelotas

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Criação de Câmara Temática Temporária para produção de minuta de nova política de arborização	3	30,00%
Planejamento de novos espaços e melhoria de outros existentes	1	10,00%
Em alguns casos há plantação de mudas como exigência para licenças de empreendimentos ou conversão de multas	2	20,00%
As políticas da SQA	2	20,00%
Não sabe	2	20,00%
Total	10	100,00%

Já a Tabela 21 mostra que não há política consistente para a arborização da cidade, o que poderia transformar áreas verdes ou praças que, de fato, não

possuem árvores nos seus limites. De qualquer modo, apesar de alguns conselheiros desconhecerem quaisquer medidas, foi proposta no COMPAM a criação de novas ações para a matéria em questão. Ainda assim, boa parte indicou que a arborização é relevante para a ocupação urbana (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 158).

Tabela 22 – Levantamento das áreas verdes da Zona Urbana de Pelotas

Local – Bairros e Avenidas	Quantidade de Praças
Barragem	2
Fragata	29
Centro	23
Três Vendas	53
Areal	28
São Gonçalo	16
Laranjal	38
Avenidas	12
TOTAL	201

Fonte: SQA, Plano Ambiental de Pelotas (COMPAM, 2013, p. 33)

Indicadores disponibilizados pelo Plano Ambiental de Pelotas, conforme Tabela 22 acima, apresentam-se mais de duzentas áreas verdes dentro do perímetro urbano pelotense. Um dos maiores bairros em extensão, Três Vendas, possui cerca de 25% desse total, havendo, em média, vinte e cinco “praças” por subdivisão da cidade.

Entretanto, há de se ponderar que muitas áreas verdes contabilizadas efetivamente não estão consolidadas como espaços de uso social urbano. Um exemplo é a Praça Palestina, no Centro de Pelotas, a qual, apesar da denominação, não conta equipamentos lúdicos, bancos, arborização, passeios, iluminação, entre outras necessidades.

O projeto do citado parque pretendia criar um parque municipal na área e realizar o manejo dos eucaliptos, uma vez que atualmente ocorre apenas a retirada, sem qualquer limpeza e gestão do local. Portanto, o objetivo do projeto é conciliar em mesmo local uma área de produção com manutenção adequada e outra para servir de referência em atividades de educação ambiental, controle, lazer e recreação. Financeiramente, o orçamento representaria R\$ 18.000,00 de recursos

próprios – contrapartida do Município de Pelotas – e R\$ 75.000,00 de verba de terceiros.

Destacou-se o receio de que se o local não fosse devidamente ocupado pelo Poder Público, garantindo o uso pela sociedade, outras pessoas o ocupariam de outra forma não benéfica a todos. Por isso, por este projeto, pretendia-se garantir ao Poder Público a ocupação de fato daquele lugar em que se localiza a Granja Municipal. Ao final da discussão e votação deu-se a aprovação por unanimidade.

Logo, foi colocada em votação a aprovação do projeto no Plenário, com a recomendação da CGFMAM de apresentação de uma declaração do governo municipal garantindo a adoção de medidas para que a gestão do parque tenha sucesso para a preservação das áreas e manutenção do uso público. Após a longa discussão, não houve objeções nem abstenções, resultando em aprovação do projeto, com os apontamentos da Câmara, por unanimidade. Desta maneira, tanto a requalificação de áreas verdes quanto a criação de novas integra políticas públicas ambientais (SOUZA, A., 2009, p. 23).

Tabela 23 – Opinião sobre os principais conflitos de interesses percebidos no COMPAM

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Conflitos entre interesses econômicos e ambientais	4	40,00%
Conflitos envolvendo a política de manejo arbóreo	1	10,00%
Conflitos entre interesses privados e públicos	1	10,00%
Produção <i>versus</i> preservação, compensação ambiental e aplicação de recursos de multas	1	10,00%
Conflitos com empreendedores	1	10,00%
Disputas entre ONGs por recursos do FMAM	1	10,00%
Não sabe	1	10,00%
Total	10	100,00%

Outro ponto de discussão, envolvendo os conflitos apontados pelos entrevistados (interesses de empreendedores, privados ou econômicos em oposição aos interesses públicos ou ambientais, como mostra a Tabela 23 acima), foi o projeto apresentado pela Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana para construção de cinco quiosques na praia do Laranjal, debatendo-se onde serão instalados. Pela versão original apresentada na sessão, a previsão é de erguê-los sobre a areia da orla, ideia defendida pelo então Secretário de Qualidade Ambiental, que pretendia agilidade na tramitação do processo.

Lembrando outras situações anteriores na praia, um conselheiro ligado a uma associação profissional salientou:

Não ganhamos os banheiros na areia (...), que não era uma exploração comercial, que era para atender a população, porque a população de lá não quer banheiro, porque não quer que o pessoal do Barro Duro invada lá (...). Agora um quiosque bonitinho eles querem. É isso que está em jogo. A população local, ela é cínica, ela não quer coisas que atraiam gente que não são os próprios moradores, mas como moradores, eles querem ir para um quiosque bonitinho, quanto mais bonitinho melhor. Então, cuidado com isso. Eu gostaria de uma política.

Nota-se o conflito entre classes sociais mais abastadas e mais humildes para a apropriação da orla da praia da cidade. Um planejamento espacial estratégico baseado na política pública ambiental amenizaria esta disputa e integraria a comunidade local. Desta forma, observa-se que há lugar para maior influência dos instrumentos debatidos no COMPAM. Neste aspecto, o conselho passa a ter a capacidade de intermediar os interesses de diferentes atores sociais na solução dos conflitos por meio da participação dos grupos envolvidos (SOUZA; NOVICKI, 2010, p. 5-6).

Na sequência, o Secretário de Qualidade Ambiental afirmou que:

Aí seria até uma extensão do calçadão. Nas outras praias que eu viajo, Santa Catarina, 5 x 8, (...) isso aqui ocupa uma pequena parcela da areia, como se fosse até uma extensão do calçadão. Eu não entendo porque todas as praias que eu viajo tem quiosque, tem tudo aqui e isso aí vai degradar lá o meio ambiente, vai tirar lá a areia, entendeu? (...) No Rio de Janeiro tem, outros lugares têm e no Laranjal não pode ter porque a areia não... não dá para usar o espaço.

A fala do Secretário de Qualidade Ambiental evidenciou a priorização de interesses individuais por parte do Poder Executivo Municipal, preterindo-se a preservação do meio ambiente e os interesses coletivos referentes à apropriação e utilização do espaço social urbano. Trata-se de local arenoso, sujeito às ações climáticas que deteriorariam as estruturas dos quiosques se colocadas sobre as areias, o que traria efeito diverso do pretendido pela maioria do COMPAM.

Dessa forma, propôs que, alternativamente, os quiosques do Laranjal fossem autorizados desde que sobre o estacionamento ou o calçadão. Em oposição a esta ideia, argumentou-se serem as famílias que frequentam a praia as mais beneficiadas, devendo os quiosques ficar em posição melhor se os pais ficassem próximos às crianças, do lado da areia. Logo, o Plenário aprovou por maioria o Projeto da SGCMU com a recomendação de que a construção dos quiosques ocorra

sobre o estacionamento junto ao calçadão, com a frente voltada para a praia, de modo que seria permitido o alargamento próximo às instalações.

Destacaram-se a indefinição de rua ou área de interesse ambiental no mesmo lugar, a revitalização da Granja Municipal, o Plano Ambiental de Pelotas, o tema licenciamento e banhados, as áreas verdes e a arborização, a eleição no COMPAM, o Planejamento Estratégico e o Regimento Interno, o projeto para construção de quiosques no Laranjal e a composição das câmaras temáticas do Conselho.

Não prevaleceu a ideia de implementar uma relação de consumo (LEFEBVRE, 1976, p. 67) sobre a orla, o que causaria o consumo do próprio local, passando o empreendimento a ser mais relevante que a preservação local. Também foi enfrentada a disputa entre parte dos moradores de duas áreas: uma a que reside no local com certo padrão de luxo e outra parcela referente aos habitantes de um balneário periférico, mas que querem usufruir de um dos centros de lazer e contemplação da cidade.

Tabela 24 – Opinião sobre como o planejamento urbano influencia os espaços de interesse ou risco ambiental

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Influencia na adequação da gestão da política ambiental	5	50,00%
Influencia direcionando os recursos financeiros	1	10,00%
O planejamento urbano precisa ser revisto, considerando a participação do COMPAM	1	10,00%
Nos últimos anos influenciou negativamente, mas o Plano Ambiental deve melhorar a situação	2	20,00%
As atividades do COMPAM tem sido paliativas	1	10,00%
Total	10	100,00%

Ainda, nos termos da Tabela 24, menciona-se que grande parte dos conselheiros reconhece o planejamento urbano como uma influência positiva na gestão da política do meio ambiente, o que corrobora com o entendimento de Costa (2003 p. 11-14). Dessa forma, tanto locais de interesse ou quanto de risco ambiental resultam como enquadrados em um projeto de desenvolvimento socioambiental municipal.

Tabela 25 – Perspectivas para o COMPAM nos próximos anos

Parâmetro a partir da síntese e aproximação das respostas	Número de respostas	Percentual
Promover políticas ambientais em consonância com o desenvolvimento econômico	1	10,00%
Aproximar-se da comunidade e primar pela educação ambiental	2	20,00%
Atuar proativamente conforme o planejamento estratégico	3	30,00%
Continuar políticas de proteção ambiental, consolidando políticas no município	2	20,00%
Apresentar visão de longo prazo, com responsabilidade socioambiental e projetos concretos	1	10,00%
Implementar efetivamente o Plano Ambiental de Pelotas	1	10,00%
Total	10	100,00%

Sobre as perspectivas para o COMPAM, conforme a Tabela 25 acima se destaca a menção à proatividade do órgão colegiado, a manutenção e a promoção de políticas ambientais, bem como a persecução do desenvolvimento urbano e socioambiental, de acordo com o pensamento de Veiga (2007, p. 128-129). Ainda, o entrevistado A, refere que a atuação do conselho deve:

Promover e equalizar as políticas ambientais em consonância com o desenvolvimento econômico. O COMPAM deve ir além da arborização, pensar o desenvolvimento industrial e econômico como forma de gerar recursos para financiar o “custo ambiental”, pois a preservação ambiental pressupõe custo significativo que deve ser suprido (Entrevistado A).

Note-se a ênfase nos termos “industrial” e “econômico”, contudo, sem esquecer-se da preocupação ambiental. Para a implementação de perspectivas neste sentido, a maioria dos entrevistados aponta que o planejamento urbano deve ser adequado. Assim, vislumbram, também, maior participação da comunidade nas questões discutidas, a implementação do Plano Ambiental e a maior agilidade no trâmite dos processos, como consequência.

Por fim, constata-se que, de acordo com os dados analisados através do estudo de caso, há indicativo de que prepondera o perfil de conselheiros homens, com mais de trinta e cinco anos, ensino superior, não necessariamente filiado a partidos políticos. Também se constatou a paridade entre organizações governamentais e não governamentais, além de considerável frequência dos titulares e certas rotatividades entre os membros indicados.

Ainda merece destaque a percepção da influência do COMPAM no que diz respeito à sustentabilidade e à política ambiental – incluindo sua elaboração como uma das principais responsabilidades –, a autonomia dos conselheiros com influxo levemente maior dos representantes de órgãos públicos, o pouco conhecimento das atividades por parte da comunidade, dificuldades culturais, o cumprimento de ações e metas do último ano. Também foram identificados conflitos entre os interesses econômicos, privados e de empreendedores, em oposição aos públicos e ambientais, boa relação com a Prefeitura, visualização de resultados da atuação do conselho principalmente em praças e áreas verdes. Quanto às perspectivas, vislumbram-se a implementação de nova política de arborização, proatividade do órgão colegiado, maior aproximação da comunidade, a promoção das políticas ambientais e a concretização do Plano Ambiental de Pelotas, de modo que o

planejamento urbano construa o desenvolvimento socioambiental local, conforme preconiza Veiga (2007, p. 128-129).

Por conseguinte, observa-se no COMPAM a preocupação com o controle da fragmentação espacial em Pelotas e a sua reprodução pelo poder político. Assim, a maioria dos Conselheiros têm adotado práticas sociais para a qualificação ambiental dos espaços sociais locais, centrais ou periféricos, como estratégia da política pública para alcance do desenvolvimento socioambiental, agindo como instrumento para tal (CARLOS, 1996, p. 124).

Nota-se, ainda, que o desenvolvimento urbano em Pelotas não depende exclusivamente do Conselho, de modo que a reprodução das práticas sociais mediante a efetivação de uma política pública ambiental é que promoverá gradualmente a adequada ocupação dos espaços sociais urbanos, tornando-os sociais e amenizando os conflitos socioambientais.

Ainda, poucos processos envolvendo a temática do licenciamento foram discutidos nas deliberações do COMPAM, o que aponta a centralização de decisões no Poder Executivo Municipal, diante das indefinições políticas – uma evidência disto é o lançamento do plano Ambiental de Pelotas dois anos após a sua elaboração pelo conselho – e ausência de um planejamento ambiental concreto.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisaram-se como as estratégias das políticas socioambientais determinam o desenvolvimento urbano por meio de um estudo de caso do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas (COMPAM). Saliencia-se que as funções do COMPAM ganham evidência na medida em que contribuem de maneira relevante para se alcançar o desenvolvimento socioambiental no âmbito local para a preservação, a recuperação e a melhoria da qualidade do patrimônio natural.

Quanto aos objetivos específicos, dentro do contexto brasileiro e local, constatou-se que o histórico da política pública ambiental é relativamente recente no cenário nacional. Também no âmbito local do município de Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul, as estratégias formuladas possuem poucas décadas de vigência. Não obstante, destaca-se o sistema em que a PNMA foi construída: de preservar o interesse conforme o âmbito do alcance dos impactos ou danos ambientais, o que favorece a consolidação das normas municipais.

Ademais, verificou-se que a configuração do espaço social urbano brasileiro e pelotense apresentam características semelhantes de envolverem conflitos entre os interesses ambientais e econômicos ou políticos. Também se vislumbrou a sua utilização estratégica na busca dos escopos do desenvolvimento urbano e socioambiental.

Além disso, observou-se que a questão ambiental está relacionada às políticas públicas de modo que envolve a integração de várias disciplinas e interesses econômicos, bem como políticos. A partir das últimas décadas a sustentabilidade do desenvolvimento socioambiental tem orientado debates e a sua disseminação através de programas de educação ambiental e do planejamento social urbano.

Consequentemente, maior será, proporcionalmente, a conscientização, a informação e a ação política ambiental quanto maior for a educação ambiental. Tal prática também possui viés estratégico para a concretização dos escopos do

desenvolvimento socioambiental e urbano, principalmente com a crescente implementação de conselhos municipais de meio ambiente.

Em adição, evidenciou-se que o COMPAM está inserido em um complexo sistema normativo, o que por vezes provoca dificuldades para a aplicação da política pública ambiental. Além do mais, constantes disputas de interesses, principalmente entre empreendedores e ambientalistas moldam o espaço social urbano de acordo com a síntese dos conflitos.

Através do estudo de caso, destacadamente mediante entrevistas, observação direta e análises de documentos, constatou-se que a percepção da influência positiva do COMPAM sobre a sustentabilidade e a política ambiental. Também se verificou leve influxo das organizações governamentais sobre as demais, ainda que garantida a paridade, no entanto, preservando a autonomia dos representes.

Ainda, destacou-se o pouco conhecimento das atividades por parte da comunidade, as dificuldades culturais e, porém, o cumprimento de ações e metas do último ano. Além do mais, os conflitos identificados – entre os interesses econômicos, privados e de empreendedores, contra os públicos e os ambientais – estão em conformação não tão acentuada, comparativamente a outras localidades brasileiras.

Salienta-se a melhora do relacionamento entre o COMPAM e a Prefeitura Municipal de Pelotas, o que tem possibilitado melhor resultado das ações propostas pelo planejamento estratégico do conselho, visualizados também na manutenção de áreas verdes. Quanto às perspectivas, vislumbram-se a implementação de nova política de arborização, maior proatividade do órgão colegiado, a busca por aproximação melhor em relação à comunidade, a promoção das políticas ambientais e a concretização do Plano Ambiental de Pelotas, para possibilitar o planejamento urbano e o desenvolvimento socioambiental local.

Partindo-se para uma visão integral do espaço social urbano, uma articulação das diferentes formas de geração de oportunidades empíricas, como, a título exemplificativo, no caso das políticas públicas e das medidas econômicas, as quais se reforçam mutuamente, em vez de estarem em oposição uma em relação à outra poderia contribuir decisivamente. Neste sentido, um modo de concretizar uma salutar política pública ambiental parece ser a incorporação da referência às

peculiaridades de cada localidade nas políticas públicas para que, com o somatório coletivo, os resultados possam ocorrer.

Portanto, as abordagens analisadas possuem relações entre si, referente à problemática socioambiental. Esta relação ocorre principalmente: nos esforços que devem ser envidados para aumentar o acesso à informação quanto às preocupações ambientais, a conscientização por meio da educação ambiental e a devida responsabilização dos atores que degradarem o meio ambiente, constituindo um ordenamento favorável.

Não obstante, em termos de licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos da política pública em questão, a concessão de licenças em Pelotas está em um quadro de considerável morosidade, o que prejudica a sua efetiva utilização estratégica local, com questionável aproveitamento de medidas compensatórias, indefinições conceituais, precárias estruturas dos órgãos locais e razoáveis conflitos de interesses. Notou-se que pouco foi decidido em termos de licenciamento nas deliberações do COMPAM, o que aponta a centralização de decisões no Poder Executivo Municipal.

Quanto à análise de como o conselho em estudo tem enfrentado os problemas diagnosticados, cinco grandes dificuldades foram encontradas. Para solucionar a indefinição da política ambiental local e conceitos importantes, o COMPAM tem buscado articulação com o Poder Executivo Local, através da SQA para que implemente de fato o Plano Ambiental de Pelotas, sua revisão e atualização, lançado dois anos após a sua elaboração.

Tal ponto revela-se como não sendo uma prioridade para os gestores públicos municipais, em virtude do tempo despendido para discussão do caminho jurídico para tanto, sem qualquer medida efetiva. A indefinição de determinados conceitos e a ampliação das ações compensatórias tem ganhado espaço nas discussões do Conselho, porém dependem indiretamente do Plano Ambiental de Pelotas.

Outro ponto que, merece ser salientado é a fundamental definição de um Planejamento Estratégico, o qual permite aos conselheiros discutir e detectar os seus objetivos, suas dificuldades e um roteiro para desempenhar de forma mais adequada e satisfatória seu papel enquanto órgão gestor da política pública ambiental local.

Portanto, o COMPAM tem enfrentado adversidades também observadas em outros municípios, notando-se que o contexto do licenciamento ambiental na cidade de Pelotas ainda não ocupa a efetiva possibilidade de contribuição para ocupação do espaço local. Desta maneira, a influência que o conselho deveria exercer na política pública ambiental local ainda é incompleta.

Logo, por meio de seus instrumentos, as políticas socioambientais desempenham papel estratégico. Não somente a participação do Poder Público fornece os meios para a tutela do meio ambiente, mas também a coletividade tem a possibilidade de utilizá-los adequadamente em consonância com os objetivos para atingir os pretendidos efeitos práticos sociais.

Salienta-se que, conforme constatado ao longo desta pesquisa, há escassos trabalhos em termos de quantidade a respeito de questões envolvendo conselhos municipais do meio ambiente. Logo, espera-se que esta dissertação tenha estimulado a realização de novos estudos, uma vez que a problemática do desenvolvimento socioambiental e das políticas públicas precisa ser mais debatida.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Berenice Gehlen. **O que é educação ambiental?** In: Projeto Apoema, 05/06/2005. Disponível em: <<http://antesqueanaturezamorra.blogspot.com/2008/11/o-que-educacao-ambiental.html>> Acesso: 08 out. 2015.

ALCÁNTARA, Leonardo Alejandro Gomide. **Conflito, consenso e legitimidade: Delimitação e análise de embates sociais no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora – MG** (Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: sujeitos e práticas sociais.** Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental na sociedade de risco.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BERNARDINI, Camila Santiago Martins. **Os conflitos socioambientais e o poder político no espaço urbano: o caso da Lagoa do Papicu – Fortaleza/CE.** 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia: 21 a 25 out. 2012.

BRANCO, Samuel Murgel. **Energia e meio ambiente.** São Paulo: Moderna, 1990.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140/2011** – Regulamenta a cooperação entre os entes federados para a execução de competências comuns. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n. 6.938/1981** – Institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n. 7.347/1985** – Lei da Ação Civil Pública (LACP). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.795/1999** – Institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAPPELLI, Sílvia. Inserção do Município no Sisnama: implementação de conselhos e fundos. *In*: SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (coord.). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 55-70.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A mundialidade do espaço. *In*: MARTINS, José de Souza (org.). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996, p. 121-134.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. et al (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos**. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 295-316.

CEPAM – FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Conselho municipal de meio ambiente**: a participação social na política municipal de meio ambiente. São Paulo: CEPAM, 2010.

CHARQUEIRO, Paulo Gentil. O Ministério Público na defesa do meio ambiente. *In*: **Ciclo de Palestras do Curso de Gestão Ambiental da Universidade Federal de Pelotas**. Pelotas: 11 e 12 jun. 2013.

CHIESA, Maria Aparecida dos Santos. **Gestão ambiental**: entraves e perspectivas para a municipalização no Estado do Espírito Santo. II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: 6, 7 e 8 mai. 2009.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM). **Planejamento Estratégico COMPAM – 2015**. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM). **Resolução n. 01/2013**. Aprova o Plano Ambiental de Pelotas. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM). **Resolução n. 01/2015**. Aprova o Regimento Interno do COMPAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM). **Resolução n. 02/2001**. Estabelece diretrizes sobre o FMAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM). **Resolução n. 09/2003**. Regulamenta o uso de recursos do FMAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM). **Resolução n. 18/2004**. Aprova o Regimento Interno do COMPAM (REVOGADA). Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE PELOTAS (COMPAM). **Resolução n. 10/2013**. Regulamenta o CAIAPAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução n. 237/1997**. Regulamenta o Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

COSTA, Geraldo Magela. **A contribuição da teoria do espaço de Lefebvre para a análise urbana**. In: X Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Belo Horizonte, mai. 2003.

D'ANCONA, M. A. C. **Metodologia quantitativa: estratégias y técnicas de investigación social**. Cap.2. El análisis de la realidade social. Madrid: Síntesis, 1998, p. 43-62.

EBERT, Maristela Rempel *et alli*. **Distâncias que se aproximam sob a ótica de conflitos socioambientais**: Porto Alegre e Barcelona. XVI Congresso Brasileiro de Agroecologia, Salvador, 10 a 13 set. 2013.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual n. 10.330/1994** – Cria o Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA). Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual n. 11.520/2000** – Código Estadual do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

FERREIRA, Alvaro. A produção do espaço: entre dominação e apropriação. Um olhar sobre os movimentos sociais. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v. XI, n. 245 (15), ago. 2007.

FINK, Daniel. Competência legislativa municipal e licenciamento ambiental. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (coord.). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 43-54.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zucher; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo. **Gestão ambiental municipal no Brasil**: condicionantes à participação social. In: V Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ENAMPPAS. Florianópolis, 4 a 7 out. 2010.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

JACOBI, Pedro. Impactos socioambientais urbanos – do risco à busca de sustentabilidade. In: MENDONÇA, Francisco (org.). **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: UFPR, 2004, p. 169-184.

LAMONTAGNE, Annie. Os impactos do processo de licenciamento ambiental: análise da administração estatal do conflito socioambiental, interétnico e multicultural na Usina Hidrelétrica de Estreito. **XV Congresso Brasileiro de Sociologia**, Curitiba, 26-29 de jul. 2011.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. MARTINS, Sérgio; PEREIRA, Doralice Barros Pereira (trad.). Belo Horizonte: (no prelo), 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Espacio y politica**. GARCIA, Jaime Liarás; LIARÁS, Janine Muls de Liarás (trad.). Barcelona: Edicions 62, 1976.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDONÇA, Patrícia Ramos. **Educação Ambiental como Política Pública**: Avaliação dos Parâmetros em Ação – Meio Ambiente na Escola. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Ambiental). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 5ª ed. São Paulo: RT, 2007.

MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 2.484/1979** (REVOGADA) – Cria o COMPAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 3.835/1994** – Reestrutura o COMPAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 3.861/1994** – Cria o CAIAPAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 4.292/1998** – Cria o FMAM. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 4.428/1999** – Dispõe sobre a Fauna Nativa e Exótica. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 4.594/2000** – Código de Meio Ambiente de Pelotas. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 5.016/2003** – Licenciamento ambiental municipal. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 5.502/2008** – Plano Diretor de Pelotas. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Municipal n. 5.832/2011** – Código de Posturas de Pelotas. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Lei Orgânica Municipal de Pelotas, 1990**. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

NOARA, Cleci Teresinha; FLORIT, Luciano Felix. Visões sobre o desenvolvimento e valores ambientais em conselhos de meio ambiente do Médio Vale do Itajaí, SC. **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 191-202, jul./dez. 2009.

OLIVEIRA, Valter Lúcio de. Liberdade e poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. In: **Desenvolvimento em Questão**, a./v. 5, n. 9, jan-jun, p. 9-31, 2007.

OSEKI, Jorge Hagime. O único e o homogêneo na produção do espaço. In: MARTINS, José de Souza (org.). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996, p. 109-119.

PIRES, Alvaro. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. In: POUPART, Jean *et al* (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos**. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 43-94.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean *et alli* (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos** (trad. Ana Cristina Nasser). 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Perfil do Município de Pelotas, RS. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

REGANHAN, José Maria. **Os custos econômicos, sociais e ambientais do licenciamento ambiental federal de usinas hidrelétricas no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos Dogmático-Jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: 2007, jan./fev./mar., n. 15. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/ITIBERE.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2014.

ROMÃO, Frederico Lisbôa; SOARES, Josi. Pré-sal e desenvolvimento sócio-ambiental no Brasil - notas sobre suas contradições. **37º Encontro Nacional da ANPOCS**, Águas de Lindóia, 23-27 set. 2013.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. In: **Revista Pensamento Plural**, n. 1, jul./dez. 2007, Pelotas: UFPEL, 2007.

SCHMID, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. Trads. Marta Inez Medeiros Marques; Marcelo Barreto. **Revista Espaço e Tempo**. São Paulo, n. 32, 2012, p. 89-109.

SCHRADER, Achim. **Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

SCOTTO, Gabriela; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura; GUIMARÃES, Leandro Belinaso. **Desenvolvimento Sustentável**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

SILVA, Liana Neves Salles Nascimento. **O processo decisório do licenciamento ambiental na Bahia**: entre a participação e a representação. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

SILVEIRA, Sérgio de Souza. A competência dos entes federados para promover o licenciamento ambiental. In: BLANK, Dionis Mauri Penning; PETRY, Mariângela Vicente; SILVEIRA, Sérgio de Souza Silveira (orgs.). **Meio ambiente em análise**. Pelotas: UFPel, 2009, p. 155-182.

SIQUEIRA, Gabriela Valente. **Licenciamento ambiental no Amapá: o caso do aproveitamento hidrelétrico de Ferreira Gomes (AHE-FG)**. Dissertação de Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas, Universidade Federal do Amapá, 2011.

SOTERO, João Paulo. **O financiamento público da Política Nacional de Educação Ambiental**: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, Alexandre do Nascimento. **Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica**. Dissertação de Mestrado em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque. A contribuição de Henri Lefebvre para reflexão do espaço urbano da Amazônia. **Revista franco-brasileira de geografia Confins Online**, n. 5, 2009. Disponível em <<http://confins.revues.org/5633>> Acesso em: 04 jul. 2014.

SOUZA, Donaldo Bello de; NOVICKI, Victor. A produção científica sobre os conselhos municipais de meio ambiente no Brasil: estado da arte 1981-2007. **Agenda Social**. v. 4, n. 1, jan./abr. 2010, p. 01-21.

SOUZA, Donaldo Belo de; NOVICKI, Victor. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, jan./abr. 2011, p. 25-40.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. Niteroi: Impetus, 2007.

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Senac, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WIENKE, Felipe Franz. **A influência do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas no processo de elaboração de políticas públicas ambientais municipais no período entre abril de 2008 e abril de 2011**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. (trad. Daniel Grassi) 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. **XII Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2005.