

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,**  
**REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

**RANUZIA VIEIRA DE MELO**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE**  
**CARUARU:**  
**UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DELIBERATIVA**

**Belo Horizonte**  
**2013**

RANUZIA VIEIRA DE MELO

**O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE  
CARUARU:**

**UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DELIBERATIVA**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Professor orientador: Marcos Abilio.

Belo Horizonte  
2013



Universidade Federal de Minas Gerais  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais  
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm\_edist\_@fafich.ufmg.br  
TEL (31) 3409-5004

---

## **ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

Aos 30 (trinta) dias do mês de janeiro de 2013 (dois mil e treze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia elaborada por Ranúzia Vieira de Melo, intitulada "O conselho municipal de defesa do meio ambiente de Caruaru: uma análise da efetividade deliberativa".

A Comissão, composta por Alessandra Rios de Faria ( Escola de Saúde Pública de Minas Gerais ) e Matheus Faleiros Silva ( Universidade Federal de Minas Gerais ), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere a aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 30 de Janeiro de 2013

Alessandra Rios de Faria - Escola de Saúde Pública de Minas Gerais

Matheus Faleiros Silva – Universidade Federal de Minas Gerais

## **Agradecimentos**

Dedico este trabalho àqueles que me incentivaram durante todo o curso de especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. A minha mãe, pela dedicação. A Camila e Raquel, minhas filhas, pela força e pelo carinho. A minhas irmãs, pela solidariedade. A meus colegas do Condema, pela militância na causa ambientalista. A Paula, minha secretária, pelo apoio. A meu orientador, Marcos Abilio, pela paciência. A meu tutor, Antônio Carlos, pela atenção. A Célio Guiga, Taciana e Valdir, colegas de curso, pelo companheirismo.

## Resumo

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar a efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condema) ao longo de dez anos de atividade em Caruaru - PE. O conselho trabalha com um forte espírito solidário, apesar das limitações administrativas, institucionais e das pressões políticas. A importância da monografia consiste em registrar a experiência de um conselho de política local do meio ambiente, tema que não é muito explorado e que é essencial para a qualidade de vida das pessoas. O trabalho tem a preocupação de mostrar a organização do Condema, a atuação dos conselheiros, os resultados alcançados e que é possível influenciar as políticas públicas através do exercício da cidadania.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condema), democracia participativa, deliberação, efetividade.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>06</b>
<b>I – A Democracia Participativa .....</b>	<b>09</b>
<b>Redemocratização e Democracia Participativa Brasileira .....</b>	<b>11</b>
<b>Os Conselhos no Brasil .....</b>	<b>12</b>
<b>Ambientalismo e Participação Social.....</b>	<b>15</b>
<b>II – A Teoria Democrática e a Deliberação .....</b>	<b>18</b>
<b>A Deliberação nas Instituições Participativas no Brasil.....</b>	<b>23</b>
<b>A Efetividade em Debate.....</b>	<b>28</b>
<b>Como a Efetividade das Instituições Participativas pode ser Medida. 29</b>	
<b>Indicadores do Desenvolvimento Sustentável.....</b>	<b>30</b>
<b>III – Conhecendo o Condema.....</b>	<b>31</b>
<b>A Política Ambiental de Caruaru.....</b>	<b>31</b>
<b>A Política Local.....</b>	<b>35</b>
<b>IV – O Condema pelos seus Conselheiros.....</b>	<b>40</b>
<b>Envolvimento com o Meio Ambiente .....</b>	<b>41</b>
<b>Funcionamento do Condema.....</b>	<b>46</b>
<b>Propostas.....</b>	<b>52</b>
<b>V – Considerações Finais .....</b>	<b>53</b>
<b>Referências.....</b>	<b>56</b>
<b>Anexo 1 – Índice de Siglas.....</b>	<b>60</b>
<b>Anexo 2 – Roteiro de Entrevistas.....</b>	<b>62</b>

## Introdução

O objetivo desta monografia é analisar a efetividade do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condema), na cidade de Caruaru – PE, a partir do seu desenho institucional, do contexto político e da atuação dos conselheiros.

Participo deste colegiado desde 2004, onde represento a Associação dos Protetores do Meio Ambiente (Asproma)<sup>1</sup>. Assumi a presidência do Condema nas gestões 2006-2008 e 2008-2010 e fui eleita secretária executiva no período 2010-2012. Estas atividades possibilitaram um contato maior com outros ambientalistas, com funcionários e gestores da administração municipal e uma qualificação técnica para desempenhar o papel de conselheira. O voluntariado na Asproma e no Condema modificou o meu conceito sobre responsabilidade ambiental, cidadania e participação popular.

Tive a oportunidade de estudar a teoria democrática, o processo deliberativo e as instituições participativas no Brasil como aluna do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República, e Movimentos Sociais, o que me fez refletir sobre a minha experiência no Condema e analisar a dinâmica do conselho.

Embora o Condema tenha sido criado em 1984, os primeiros conselheiros tomaram posse no dia cinco de junho de 2002 e a primeira reunião ordinária aconteceu em cinco de dezembro de 2002. O conselho passou por duas reestruturações. Em 2002, foram modificadas as atribuições e a composição. No segundo momento, em 2008, passou a funcionar com 20 membros e como órgão deliberativo nos assuntos referentes à Agenda 21, ao Fundo Socioambiental e à política ambiental do Município.

---

<sup>1</sup> Criada em 1998, a Asproma é uma Organização Não Governamental (ONG) que tem dois núcleos de coleta seletiva localizados nos bairros Kennedy e São João da Escócia, em Caruaru - PE. Trabalha com catadores de material reciclável, educação ambiental e mantém o Projeto Aprender com a parceria da Faculdade de Filosofia de Caruaru (Fafica), na Vila Padre Inácio, bairro Kennedy. O público alvo do Projeto Aprender são crianças de quatro a seis anos. A Asproma é membro do Condema desde 2003.

O trabalho é relevante porque o Condema é um dos conselhos mais ativos do Município e porque não há muitos estudos sobre os conselhos de políticas locais em Caruaru, os quais correspondem a áreas em que não existem sistemas nacionais unificados, mas apenas orientações gerais de políticas. Ele lida com interesses diversificados, como a educação ambiental, a poluição do Rio Ipojuca, o tratamento dos esgotos sanitários, o tratamento dos resíduos sólidos, a preservação de áreas verdes, o planejamento urbano, a mobilidade urbana e a preservação do patrimônio histórico e cultural.

A pesquisa foi realizada entre os meses de maio a dezembro de 2012 utilizando o método qualitativo e a observação participante. Todas as atas do Condema de dezembro de 2002 a dezembro de 2012 foram consultadas, as quais estão em bom estado de conservação. Não houve dificuldade para acessá-las, uma vez que exerci o cargo de secretária executiva de agosto de 2010 a agosto de 2012. A mesa diretora do Condema que foi eleita em setembro de 2012 disponibilizou os documentos do colegiado para a conclusão da monografia. O trabalho foi bem aceito e recebi muitos incentivos dos colegas.

Pesquisei livros e artigos que tratam da democracia participativa brasileira, da teoria democrática, da deliberação e da efetividade; trabalhos que se relacionam com as organizações da sociedade civil e com os conselhos municipais de Caruaru, além da legislação ambiental brasileira e de Caruaru.

A teoria democrática foi tomada como referencial teórico, considerando que a origem etimológica do termo deliberação tem dois significados: “ponderar e refletir” e “decidir e resolver” (HOLLANDA, 1975 citado por AVRITZER, 2000). Quando se adota esta distinção etimológica, a teoria trata a relação entre a prática democrática e o processo deliberativo de duas formas distintas (AVRITZER, 2000).

Três trabalhos foram fundamentais para a elaboração desta monografia: o livro *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, organizado por Roberto Rocha C. Pires; o livro *A Participação Social no Nordeste*, organizado por Leonardo Avritzer; e o

*Catálogo de Organizações da Sociedade Civil do Município de Caruaru/PE*, coordenado por Allene Carvalho Lage.

O livro *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* foi importante para identificar os fatores que interferem no resultado das atividades do Condema, tais como as condições, as precondições, o desenho institucional, a deliberação, os atores e os critérios de avaliação (WAMPLER, 2011; SILVA, 2011; FARIA e RIBEIRO, 2011).

O livro *A Participação Social no Nordeste* contém os artigos *Gestão Municipal e Arranjos Participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos*, de Denilson Bandeira Coêlho, e *A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste*, de Claudia Feres Faria.

Denilson Bandeira Coêlho levantou dados sobre o contexto histórico, econômico, social, político e associativo junto à Prefeitura Municipal de Caruaru e aos conselhos gestores da Saúde, dos Direitos da Criança e Adolescente e do Orçamento Participativo<sup>2</sup> entre junho de 2005 e agosto de 2006. Foram exploradas questões de natureza administrativa e fiscal que tratam das finanças municipais, além de informações sobre a quantidade de instituições associativas locais e a participação local.

Claudia Feres Faria estudou a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e dos Direitos da Criança, Adolescente de sete cidades de Pernambuco, incluindo Caruaru, no artigo *A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste*.

O *Catálogo de Organizações da Sociedade Civil do Município de Caruaru* é um dos resultados do projeto de extensão da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) intitulado *Caracterização das Principais Organizações da Sociedade Civil do Município de Caruaru*. O trabalho identificou as principais

---

<sup>2</sup> De acordo com Denilson Bandeira Coêlho, a administração pública em Caruaru implementou um programa participativo com ações de tipo assistencialista ou voltadas para a construção de uma lista de prioridades, mas sem garantias de uma estrutura regular de prestação de serviços e execução de obras para a população.

instituições da sociedade civil da cidade no período de agosto de 2006 a junho de 2007 com o objetivo de iniciar o processo de conhecimento do território onde a UFPE – Campus do Agreste<sup>3</sup> está localizada. Também teve a finalidade de contribuir com os estudos da região e oferecer instrumentos que facilitem a organização, articulação e interlocução entre essas entidades.

As entrevistas com cinco conselheiros aconteceram de agosto de 2012 a setembro de 2012 e a organização dos dados, de outubro de 2012 a dezembro de 2012.

A monografia está dividida em cinco partes. A primeira apresenta conceitos relacionados à democracia participativa; a segunda, à teoria democrática, à deliberação e à efetividade. O terceiro capítulo mostra a história do Condema, o contexto em que está inserido, sua composição e funcionamento. No quarto capítulo são analisadas as entrevistas concedidas no período de agosto a setembro de 2012 por cinco conselheiros do Condema. O quinto capítulo refere-se às considerações finais.

O trabalho procura esclarecer questões relacionadas à efetividade do Condema, tais como: Qual é o papel do Condema no controle das políticas ambientais no município? Como a efetividade do Condema pode ser medida? Por que os membros da sociedade civil participam mais do que os membros do governo? De que forma acontece o relacionamento entre o governo e o Condema? Quais são as estratégias que os conselheiros utilizam para influenciar os gestores municipais?

## **I - A Democracia Participativa**

O sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall elaborou o conceito moderno de cidadania na Conferência de 1949, que deu origem ao livro *Cidadania e classe social*. Para ele, os três elementos primordiais da cidadania são o civil, o político e o social. Os direitos civis estão relacionados às liberdades individuais, como a liberdade da palavra, a liberdade de pensamento e de fé; a liberdade de ir e vir; o direito à propriedade; o direito de celebrar

---

<sup>3</sup> O Centro Acadêmico do Agreste (CAA) foi o primeiro campus da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) no interior de Pernambuco, tendo sido inaugurado em março de 2006.

contratos válidos e o direito à justiça. Os direitos políticos referem-se à participação popular no processo político de um país e correspondem ao direito ao sufrágio, em suas diversas manifestações, bem como a outros direitos de participação no processo político. Os direitos sociais têm por objetivo garantir aos indivíduos as condições materiais e simbólicas imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos. O Estado deve intervir para diminuir as desigualdades sociais e garantir os direitos sociais. (MATOS, 2011).

Robert Dahl (1989), cientista político norte-americano, associa a participação ao fato que as decisões de um governo afetam todos os membros de uma comunidade. Em contrapartida, os afetados têm direito de exercer influência sobre o governo, isto é, participar de alguma forma na tomada de decisões (DAHL, 1989 citado por ARAÚJO, 2009).

O filósofo brasileiro José Antônio Moroni entende que as formas tradicionais de participação política, como o direito de votar e ser votado, não são suficientes para atender à demanda e à diversidade dos indivíduos políticos. Existe a necessidade de se criar novas formas de participação política para que o cidadão exerça o direito de “tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, como está previsto no artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos (MORONI, 2009).

Moroni e Ciconello definem participação como:

[...] “a partilha do poder e o reconhecimento do direito a interferir de maneira permanente nas decisões políticas (dimensão política). É também a maneira através da qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, estando associada ao modo como esses grupos se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo-pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos aqueles que integram processos participativos”. (MORONI, J. A; CICONELLO, A, 2005 citado por MORONI, 2009).

Moroni defende que o principal objetivo da democracia participativa é a construção de uma democracia cotidiana. Os cidadãos têm direito à participação plena nas questões que lhe dizem respeito, o que favorece a soberania, a autodeterminação e a autonomia. A interação nesses espaços

públicos produz solidariedade e identidade comuns, possibilitando uma atitude política coletiva. A participação popular articula grupos sociais que passam a reivindicar reconhecimento, direitos, redistribuição de riquezas e de poder na sociedade e no Estado (MORONI, 2009).

A democracia de baixa intensidade ou elitismo democrático surgiu no início do século XX. Caracteriza-se pela pequena participação da sociedade, privilegiando a representação. Na democracia de alta intensidade a participação dos cidadãos no processo político é alta, os quais pressionam as instituições da democracia representativa com o objetivo de torná-las mais inclusivas (AVRITZER, 2000).

O aumento do absenteísmo, a constatação de que os cidadãos não se consideravam bem representados, a velocidade dos meios de comunicação, as grandes manifestações ocorridas nos anos 60 contra a Guerra do Vietnã e os movimentos feminista e ambientalista contribuíram para uma maior participação da sociedade no processo democrático e para o surgimento de organizações da sociedade civil.

### **Redemocratização e Democracia Participativa Brasileira**

A democracia participativa brasileira está relacionada ao processo de redemocratização a partir dos anos 70, quando setores da sociedade civil e os movimentos sociais atuaram decisivamente. Nos anos 1980, surge uma “sociedade civil e democrática” com o crescimento das associações civis, em especial as associações comunitárias; a reavaliação da ideia de direitos; a defesa de autonomia organizacional em relação ao Estado e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado. Entre 1986 e 1987, durante a constituinte brasileira, movimentos populares sugeriram a participação institucionalizada no Estado por meio de emendas populares com mais de 30 mil assinaturas. (AVRITZER, 2009).

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) possibilitou o aperfeiçoamento das instâncias tradicionais de participação e a ampliação de novos espaços

participativos. Neste sentido, houve o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária. (AVRITZER, 2009).

### **Os Conselhos no Brasil**

Os conselhos brasileiros surgiram como apoio ao exercício do poder político. Em 1822, foi criado o Conselho de Estado com a finalidade de conciliar os interesses das elites políticas econômicas da época. (GOHN, 2000; 2001; GONZÁLES, 2000 citado por CUNHA e PINHEIRO, 2009).

Nos anos 1920, representantes de trabalhadores participavam de órgãos colegiados decisórios na área previdenciária, nas Caixas de Aposentadoria e Pensões. Surgiram diversos conselhos com a função consultiva na década de 1930, compostos por pessoas consideradas notáveis nas respectivas áreas, como o Conselho Nacional de Educação (1930); o Conselho Nacional de Saúde (1937); o Conselho Nacional de Serviço Social (1938). Esses órgãos poderiam incluir representação corporativa ou de interesses privados, tornando-se um instrumento controlado dos interesses da sociedade e de acesso ao poder, uma vez que o governo autoritário iniciado em 1937 extinguiu as formas de representação política. Os governos que se seguiram a esse período mantiveram os conselhos na estrutura do Estado brasileiro, dando ênfase à especialização técnica (CUNHA, Eleonora; PINHEIRO, Marcia Maria, 2009).

No fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, alguns governos municipais criaram os conselhos comunitários para mediar sua relação com movimentos e organizações populares. Nessa época, a sociedade civil também criou os conselhos populares para exercer pressão, negociar com o governo e exercer controle sobre recursos e instituições (GONZALÉS, 2000; GOHN, 2001; CORTES, 2002 citado por CUNHA e PINHEIRO, 2009).

Em alguns casos, o poder público utilizou essas iniciativas para cooptação e, em outros casos, os setores populares participaram de atividades relacionadas à gestão pública que se transformariam nos conselhos de políticas ou conselhos gestores. A partir de então, movimentos e organizações populares que se posicionavam contra a participação institucional passaram a

considerar esses espaços como arena de expressão dos conflitos e interesses da sociedade (CARVALHO, 1995; CORTES, 1998; 2002; RAICHELIS, 1998; GOHN, 2000, 2001; TATAGIBA, 2002).

A origem dos conselhos de saúde está ligada ao movimento sanitarista e ao movimento popular de saúde que teve início na Zona Leste de São Paulo. O movimento sanitarista envolveu profissionais da saúde e se tornou forte no final dos anos 70 nas universidades e em outros setores de saúde como a Fundação Oswaldo Cruz (ESCOREL, 2002 citado por AVRITZER, 2008). O movimento popular de saúde reuniu mães e outros usuários da saúde (SADER, 1988; JACOBI, 1994 citado por AVRITZER, 2008). Os sanitaristas solicitavam o fortalecimento da medicina preventiva e a reorganização do Estado no sistema de saúde do país; o movimento popular de saúde, o controle e autonomia da sociedade civil no processo de decisão sobre os serviços de saúde municipal, proposta que foi abandonada na primeira metade dos anos 1980. Na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em Brasília, em 1986, o movimento sanitarista reivindicou um Estado mais ativista e o movimento popular de saúde, uma forma popular de controle público (AVRITZER, 2008).

Os conselhos populares de saúde e as comissões de saúde da Zona Leste de São Paulo, no final dos anos 70, as comissões interinstitucionais nos três níveis de governo previstas no Programa de Ações Integradas de Saúde, em 1984, e no Programa dos Sistemas Unificados Descentralizados de Saúde, de 1987 desenvolveram experiências de participação comunitária. Quanto à assistência social, a participação popular tinha o objetivo de mudar a forma clientelista e segmentada como essa política era tratada (CUNHA, Eleonora; PINHEIRO, Marcia Maria, 2009).

Os movimentos populares conseguiram a aprovação do capítulo sobre a saúde na Constituinte e a Lei 8.142/90 instituiu os conselhos de saúde. (AVRITZER, 2008).

“Os conselhos são assim, o resultado da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitarista e o popular de saúde. Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma

instituição híbrida<sup>4</sup>, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte. Um dos seus elementos mais importantes é a associação entre a falta de participação e sanção, expressa na suspensão da transferência de recursos públicos federais para os municípios que não praticarem a participação popular na saúde". (AVRITZER, 2008. P. 53).

Leonardo Avritzer diferencia os conselhos de política gestores dos conselhos de políticas locais. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas<sup>5</sup> implicaram na estruturação da participação nos três níveis da federação; na articulação das políticas nacionais, estaduais e municipais e, em geral, no controle de algum instrumento de financiamento de políticas públicas. Nesse grupo estão incluídos os conselhos de saúde, assistência social, educação e de direitos da criança e do adolescente. Eles assumem o papel de gestores de sistemas nacionais de políticas públicas.

O desenho institucional dos conselhos de saúde, assistência social, criança e adolescente é definido pela legislação local, a qual está baseada na legislação federal. Eles adotam a paridade como princípio, mesmo que ela varie de uma área temática para outra (AVRITZER, 2009).

Os conselhos de políticas locais são típicos de áreas em que não existem sistemas nacionais unificados, mas apenas orientações gerais de políticas, como os de meio ambiente, de desenvolvimento urbano, de habitação e de preservação do patrimônio (AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes, 2005).

O Condema é um conselho de política local que segue as orientações da Política Nacional do Meio Ambiente e da Política Estadual do Meio ambiente. Ele integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Os órgãos que formam o Sistema Municipal do Meio Ambiente em Caruaru são os

---

<sup>4</sup> Instituições híbridas são "uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil" (AVRITZER, 2005). Os conselhos são instituições híbridas, das quais a sociedade civil e governo participam e discutem a área temática na qual o conselho atua (AVRITZER, 2009).

<sup>5</sup> Os conselhos de políticas são resultado das legislações específicas ou infraconstitucionais que regularizaram os artigos da CF-88 sobre a saúde, a assistência social, a criança e adolescente e políticas urbanas. A LOS (Lei Orgânica da Saúde), a Loas (Lei Orgânica de Assistência Social), o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Cidade são legislações federais que estabeleceram a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos (AVRITZER, 2009).

seguintes: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (órgão consultivo e deliberativo), Diretoria de Meio Ambiente (órgão executor) e o Fundo Socioambiental de Caruaru.

A participação dos movimentos sociais no ambiente institucional traz algumas consequências. Um primeiro aspecto refere-se à exigência de qualificação técnica específica para uma participação efetiva, o que ocupa tempo e energia. Essa competência dificulta os vínculos com a base e tende à profissionalização (DAGNINO e TATAGIBA, 2010 citado por TATAGIBA, 2011).

Quanto à variável projeto político, os governos de esquerda tendem a criar mais instâncias participativas e a valorizar os espaços participativos. Nesse caso, os movimentos sociais tendem a orientar suas ações com menos conflito, evitando o protesto e a pressão sobre o governo como forma de negociação. Eles tendem a valorizar a participação estatal e a disputar nesses espaços seus projetos e interesses. Esse processo pode fragilizar internamente os movimentos sociais, embora suas propostas possam ser incorporadas em programas e políticas do governo. “Em governos de esquerda, os movimentos associados a esse campo ético-político agem sob o fio da navalha, tentando responder a exigências contraditórias”. (TATAGIBA, 2011).

O Condema, órgão vinculado ao poder público municipal e representante dos interesses da sociedade nas questões ambientais, tem o desafio de assessorar e cooperar com o governo e, ao mesmo tempo, fiscalizá-lo.

### **Ambientalismo e Participação Social**

O processo da redemocratização brasileira coincide com a implantação da política ambiental no país. Como avanços do movimento ambientalista, foram criadas a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, e a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981; surgiram os conselhos de políticas públicas e muitas organizações não governamentais na década de 80; aconteceram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (CNUMAD), em 1992 e a Rio+20, em 2012.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) foram criados por meio da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

Em 1987, o Relatório Brundtland difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>6</sup>, que significa compatibilidade do crescimento econômico com desenvolvimento humano e qualidade ambiental. Deve ser alcançado pelas nações em desenvolvimento e pelas nações industrializadas e apresenta os princípios da necessidade e das limitações. O desenvolvimento sustentável prioriza as necessidades dos pobres do mundo e indica que existem limitações à tecnologia e à organização social sobre o meio ambiente (WCED<sup>7</sup>, 1991, citado por Flavio Tayra, 2007).

A CF-88 determina no seu artigo 29 que o Município deve ser regido por lei orgânica e, de acordo com o inciso XII desse mesmo artigo, o princípio da cooperação das associações representativas no planejamento municipal deve ser atendido. Ao mesmo tempo, o artigo 225 da CF-88 introduziu a noção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impôs ao Poder Público e à coletividade a responsabilidade de defendê-lo e preservá-lo.

O direito ao meio ambiente sadio também está previsto na Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, que reafirmou a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972. A CNUMAD, realizada entre os dias 3 a 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro – RJ, ficou conhecida como ECO-92. Esse evento proporcionou uma grande visibilidade à agenda ambiental, que passou a ser discutida por toda a sociedade brasileira.

---

<sup>6</sup> Desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e às aspirações humanas (WCED, 1991, p.49 citado por Flavio Tayra).

<sup>7</sup> WCED (World Commission on Environment and Development: Our Common Future), conhecido como Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum.

O princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro estabelece que a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. Reconhece que é importante para a gestão do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável a participação das mulheres (princípio 20), dos jovens (princípio 21), dos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais (princípio 22) e dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação (princípio 23).

A Agenda 21 é um dos principais documentos da Eco-92. É um plano de ação detalhado com o objetivo de modificar os padrões de consumo e produção em escala mundial, na tentativa de minimizar impactos ambientais sem deixar de atender às necessidades básicas da humanidade. Para concretizá-la, são essenciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deve apoiar e complementar tais esforços nacionais e o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e subregionais são convidadas a contribuir para tal esforço. A participação pública e o envolvimento das organizações não-governamentais e de outros grupos também são importantes.

A Rio+20, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, foi realizada no Rio de Janeiro entre os dias 13 a 22 de junho de 2012 com uma grande participação popular na Cúpula dos Povos, evento paralelo ao oficial.

O documento final da conferência, denominado “O Futuro que Queremos” foi muito criticado pelas organizações da sociedade civil porque não contemplou propostas que estavam sendo negociadas, como a transformação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em uma instituição com status de agência da ONU e a definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Também foi criticado o fato de que temas como a preservação dos oceanos e os direitos reprodutivos das mulheres não terem avançado.

.O relatório final da Rio+20 prevê que o PNUMA será fortalecido, que as metas do ODS serão discutidas até 2013 e deverão entrar em vigor em 2015, quando terminam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>8</sup>. Porém, deixou indefinidas as responsabilidades específicas, os repasses financeiros e os prazos para a adoção de medidas promotoras de desenvolvimento sustentável pelas autoridades competentes em cada país.

## II - A Teoria Democrática e a Deliberação

O elitismo democrático ou concepção decisionística de deliberação tem sua origem em Jean-Jacques Rousseau e predominou na teoria democrática do século XX. Seus dois elementos são a redução da soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política em decorrência da presença das elites políticas no governo. Esse modelo democrático se caracterizava pela baixa participação, ou seja, uma democracia de baixa intensidade que favorecia a representação e foi adotado após as duas guerras mundiais. Rousseau privilegiou a decisão no processo deliberativo, indicando que a vontade da maioria (vontade geral) impõe-se sobre a posição perdedora, a qual seria um erro. Essa posição prevaleceu por quase 200 anos (AVRITZER, 2000).

“Quando uma lei é proposta na assembleia popular, o que é perguntado a eles [os representantes] não é tanto se eles aprovam ou rejeitam a proposição, mas sim se ela está de acordo com a vontade geral, que também é a deles. Toda pessoa ao votar dá a sua opinião a respeito dessa questão e a vontade geral é então deduzida da contagem dos votos. Portanto, quando uma opinião contrária a minha prevalece, isso prova apenas que eu estava equivocado e que aquilo que eu supus ser a vontade geral não o era”. (ROUSSEAU, 1968: livro IV, caput 2).

Na primeira metade do século XX, Max Weber demonstrou ceticismo em relação à democracia ao declarar que o debate envolvendo tradições culturais diferentes seria irreconciliável; e a complexidade administrativa, contraditória à argumentação e à participação. Weber supunha que o controle e

---

<sup>8</sup> A Organização das Nações Unidas (ONU), ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu em 2000 os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais devem ser atingidos por todos os países até 2015. São eles: redução da pobreza; atingir o ensino básico universal; igualdade entre sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2012).

a participação popular poderiam se constituir num obstáculo à racionalidade administrativa. Nessa discussão não se coloca a possibilidade de que as estruturas administrativas podem ser modificadas, que a racionalidade centralizadora obedeça a um limite e que o acesso à informação seja ampliado. (AVRITZER, 2000).

Rousseau, Max Weber e Joseph Schumpeter afirmam que a democracia deve supor uma homogeneidade cultural e moral para evitar conflitos permanentes e sociedades parciais (BOHMAN, 1996:71 citado por AVRITZER, 2000). Entretanto, os novos arranjos deliberativos sustentam que as novas sociedades têm interesses e valores plurais, além de concepções morais distintas. De acordo com essa visão, é necessário que os atores sociais tragam informações para que a deliberação leve em conta os problemas políticos envolvidos (AVRITZER, 2000).

Schumpeter argumentou que o bem-comum pode significar coisas diferentes para diferentes indivíduos e grupos e que o entendimento sobre o que é a vida e a sociedade não se limita à lógica (SCHUMPETER, 1942:251 citado por AVRITZER, 2000). Dessa forma, as questões culturais devem ser deixadas de fora da política democrática. Schumpeter formulou duas concepções com base na restrição da democracia: a rejeição de formas públicas de discussão e argumentação e a identificação do processo decisório com os representantes eleitos. Defendeu que a população deveria escolher os indivíduos que tomam as decisões ao invés de escolher representantes que expressem suas opiniões. Portanto, a deliberação democrática ficaria restrita à escolha dos representantes através do voto (AVRITZER, 2000).

Para Joseph Schumpeter o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes, que ficariam responsáveis pelas decisões. Deste modo, o processo democrático seria um método político para se chegar a decisões políticas e administrativas. Na democracia de baixa intensidade o processo político é elitista, sobrevaloriza a representação e limita a participação da sociedade à escolha dos seus representantes (AVRITZER, 2000).

A partir da segunda metade do século XX, a teoria democrática deliberativa defende que a decisão política não é apenas a agregação de preferências de indivíduos que se transforma na vontade geral nas eleições. Nos momentos anteriores à decisão, trocam-se argumentos diferentes, busca-se o convencimento e posições anteriores podem ser alteradas, o que indica a existência de debate. Esses processos possibilitam o aprofundamento da democracia e qualificar a decisão (CUNHA, Eleonora et al, 2011).

Quanto ao momento deliberativo, a teoria considera que existem inúmeras divergências em sociedades plurais e que as decisões vinculantes devem ser submetidas à argumentação pública. Alguns teóricos defendem que a participação no processo deliberativo deve ser institucionalizada, baseando-se na inclusão, na publicidade, na igualdade deliberativa, na reciprocidade e na conclusividade (ROSENBERG, 2005 citado por Eleonora et al, 2011). Esses princípios têm sido utilizados para avaliar os efeitos democratizantes nos conselhos, como tolerância política, atenção a argumentos opostos, visão orientada para o público e sentimento de eficácia política (MUTZ, 2008 citado por Eleonora et al).

A partir dos anos 70, John Rawls e Jurgen Habermas formularam teorias que ampliam o debate sobre a teoria democrática anti-argumentativa. John Rawls transita entre uma concepção decisionística da deliberação e a argumentação. Na obra *Uma Teoria da Justiça* defende que a deliberação é uma concepção decisionística que subestima a diferença e a necessidade de se argumentar sobre ela. Em outra passagem da mesma obra, Rawls explica que a vontade da maioria nem sempre está correta. Ele argumenta que “a troca de opiniões com os outros questiona a nossa parcialidade e amplia a nossa perspectiva.” (RAWLS, 1971:358 citado por AVRITZER, 2000). A concepção decisionística resultaria de uma deliberação e argumentação mínimas, onde as preferências continuariam individuais. Os indivíduos chegam a um consenso através da redução das diferenças (AVRITZER, 2000).

Rawls reconheceu que existem “discordâncias razoáveis entre indivíduos razoáveis” (RAWLS, 1993:55 citado por AVRITZER, 2000) e que

essas diferenças servem para “balancear os diversos fins”. Essa interpretação se afasta mais da concepção decisionística da deliberação.

Jurgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, demonstra na obra *A Transformação Estrutural da Esfera Pública* uma preocupação com a formação de um espaço para argumentação. Para Habermas, a ascensão da burguesia possibilitou uma nova forma de relação com o poder e a publicidade resulta de um processo no qual os indivíduos esperam que os seus governantes justifiquem os seus atos (AVRITZER, 2000).

Habermas afirma que os indivíduos interagem entre si, debatem e deliberam sobre as questões políticas na esfera pública e adotam estratégias para sensibilizar as autoridades políticas a respeito de suas deliberações. A publicidade não seria movida por interesses particulares nem pela tentativa de concentrar poder com a finalidade de dominar outros indivíduos. O uso político da razão estabeleceria uma relação entre participação e argumentação pública. A sua *Teoria da Ação Comunicativa* supõe que as formas de argumentação são inerentes ao mundo social e estão presentes nas sociedades contemporâneas. Ele admite interpretações diversas para uma mesma situação. Essa formulação implica em que a opinião dos indivíduos no processo argumentativo não pode ser limitada à vontade da maioria, de acordo com Rousseau, ou à representatividade de um só indivíduo, conforme Rawls. (AVRITZER, 2000).

Após a publicação da *Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas afirmou que a legitimidade na política não está relacionada apenas à vontade geral, mas também ao processo de deliberação coletiva que contasse com a participação de todos os indivíduos interessados ou afetados por decisões políticas. Habermas elaborou o princípio D, segundo o qual “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional”. O princípio D não envolve a aferição das vontades e consiste em um debate racional entre indivíduos iguais que fazem uso das suas razões (HABERMAS, 1995 citado por AVRITZER, 2000).

A concepção habermasiana do discurso racional compreende processos de barganha de uma forma justa e várias formas de argumentação em torno de interesses pré-estabelecidos. A esfera pública é o local onde a deliberação sobre concepções morais e identidades culturais diferentes acontecem e geram processos comunicativos. Apesar de ter reconhecido que o poder das estruturas administrativas não é capaz de gerar legitimidade, para Habermas a opinião pública é informal e deve manter-se informal e, portanto, não é capaz de produzir arranjos deliberativos no nível público porque sua forma se limita a exercer influência em relação ao sistema político (AVRITZER, 2000).

Para Habermas, a ampliação da democracia ocorre na esfera pública, onde a sociedade civil manifesta suas opiniões e influencia nas tomadas de decisões. Esse espaço serve como intermediário entre o sistema político e a esfera privada. Habermas esclareceu os campos em que se dá o processo deliberativo: o Estado, a sociedade civil e a esfera pública (canais de participação).

O cientista político Joshua Cohen acredita que pode haver decisões em que não haja concordância de opiniões e mesmo assim elas podem ser consideradas legítimas, se o processo de decisão for inclusivo e baseado na troca de razões (AVRITZER, 2000).

“Mesmo quando existe discordância e a decisão é tomada pela regra da maioria [ ...] a decisão da maioria irá contar como uma razão para aceitar a decisão como legítima”. (COHEN, 1997, p. 414 citado por AVRITZER, 2000).

Para James Bohman (1996, p. 27 citado por AVRITZER, 2000), “a deliberação pública [é] um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas”. A influência do público no sistema político é real, sendo possível pensar em um processo público de institucionalização da democracia deliberativa (AVRITZER, 2000).

“O local da democracia participativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos...” As características desses arranjos participativos são as seguintes: presença de um espaço para a manifestação de interesses minoritários ou para justificação de uma ação estatal em favor de um interesse determinado; os arranjos deliberativos são locais onde a informação para uma

deliberação do governo é tornada pública ou socializada; o elemento central passa a ser a variação e não a repetição institucional". (AVRITZER, 2000).

Sobre as formas institucionalizadas de participação dos cidadãos no nível local, Cohen sugeriu a constituição de unidades deliberativas sensíveis às experiências locais, em diversos níveis de uma federação. Cohen propôs mudanças no interior do sistema político através da implementação de desenhos institucionais deliberativos que reflitam a extensão dos problemas políticos, sociais e culturais debatidos na esfera pública com o objetivo de solucioná-los no âmbito sistêmico. (FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella ),

Archon Fung e Eric Olin Wright trouxeram para o debate sobre deliberação a ideia de Cohen de diferentes instituições que desempenham papéis deliberativos diferentes. Eles consideram que a sociedade civil é entendida como o resultado da própria efetividade das Instituições Participativas - IPs (FUNG; WRIGHT, 2003, p. 20-22 citado por AVRITZER, 2011). De forma diferente, Avritzer compreende que a sociedade civil se torna pré-condição para uma deliberação exitosa (AVRITZER, 2003, 2009). Ambas as concepções avaliam como o desenho institucional e a participação da sociedade influenciam o grau de deliberação das instituições.

Leonardo Avritzer acredita que é possível pensar num processo público de institucionalização da democracia deliberativa a partir da formulação de James Bohman, que transforma a influência do público no sistema político em uma influência real, na medida em que reconhece que as deliberações públicas contribuem para o desfecho de políticas públicas. No caso brasileiro, os fóruns entre Estado e sociedade civil seriam o Orçamento Participativo (OP) e os conselhos, locais onde a democracia deliberativa pode ser exercida (AVRITZER, 2000).

### **A Deliberação nas Instituições Participativas no Brasil**

Claudia Feres Farias (2007) elencou cinco variáveis que considera importantes para uma participação democrática e inclusiva nas sociedades modernas: perfil associativo dos municípios, tipo de política pública envolvida,

vontade e/ou envolvimento político do gestor, capacidade financeira do Município e formato institucional das Instituições Participativas (IPs)<sup>9</sup>.

As variáveis endógenas à dinâmica das IPs, em particular dos conselhos, são importantes para a qualidade da participação e deliberação. O desenho institucional influencia a efetividade, a equidade e a participação no interior das mesmas. (CUNHA, Eleonora et. AL, 2011).

Apesar da importância das normas sobre a efetividade das IPs, as variáveis culturais e políticas influenciam a escolha do próprio desenho institucional (AVRITZER, 2009). A legislação das IPs expressa a composição das forças sociais que interage em torno delas.

“O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões”. (FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella, 2011 p.127).

A institucionalização dos conselhos pode ser medida pelo tempo de existência dessas instituições; pela presença de uma mesa diretora, secretaria executiva e câmaras ou comissões técnicas e pela frequência de reuniões obrigatórias. O potencial inclusivo pode ser mensurado pela composição, pluralidade e proporcionalidade dos conselhos e pelo processo decisório no qual se garantam uma diversidade de atores na formulação de regras, a alternância de poder por segmentos e a previsão de conferências (FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella, 2011).

Sobre a composição dos conselhos, observa-se a proporcionalidade entre a sociedade civil e o governo, o que influi na tomada de decisão. Analisa-se quem possui maiores condições para se expressar e influenciar decisões. Os processos decisórios podem ser verificados a partir das votações, de quem propõe alterações nos Regulamentos Internos (RIs) e de como os conselhos se estruturam em torno da mesa diretora e da presidência. Saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliar o

---

<sup>9</sup> Instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009).

processo democrático no interior dessas instituições. (FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella, 2011).

A avaliação do processo decisório também pode ser feita a partir da presença de comissões técnicas e da previsão de conferências que possibilitam a troca de informações entre diferentes atores com perspectivas diversas. Quanto à representação no interior dos conselhos, é importante considerar a definição de entidades que têm assento nessas IPs e como essa definição aconteceu. (FARIAS, Claudia; RIBEIRO, Uriella, 2011).

Os estudos sobre IPs brasileiras apresentam duas características exógenas às IPs: fatores sociopolíticos e associativismo e a capacidade administrativa e tipo de política pública. O projeto político do governo pode ser avaliado pelo apoio do partido político ou coalizão partidária às IPs (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FARIA, 2003; CUNHA, 2009 citado por CUNHA et al, 2011) e pela quantidade e qualidade de IPs existentes do Município (CUNHA, Eleonora et. Al, 2011).

O projeto político do governo mostra a disposição do gestor municipal de incentivar ou enfraquecer as políticas participativas. A intenção do governo não é suficiente para ampliar a participação, se não há uma resposta da própria sociedade. Um associativismo forte pode influenciar o processo decisório dos conselhos no que se refere à pressão para a sua composição ou nos recursos políticos, informacionais e materiais necessários para a participação. Os gestores municipais podem se identificar e apoiar IPs, considerando a densidade, a diversidade, a durabilidade e a deliberação dessas instituições, critérios conhecidos como “4Ds da participação” (CUNHA, Eleonora et. Al, 2011).

“A capacidade administrativa dos municípios está relacionada a fatores de ordem econômica e social e não apenas à complexidade da estrutura do poder público e da organização dos governos. Fatores como a densidade demográfica, o tipo de atividade econômica prevalecente, a infraestrutura urbana disponível (por exemplo, a presença de malha ferroviária ou rodoviária), a localização geográfica (proximidade ou pertencimento a pólos regionais com alto desenvolvimento econômico), dentre outros, interferem na capacidade tributária e, conseqüentemente, na capacidade administrativa dos municípios”. (CUNHA, Eleonora et. AL, 2011, p. 312)

Os partidos políticos que dirigem a prefeitura municipal e a relação que se estabelece entre o poder público municipal e o governo do estado e federal podem afetar o acesso de bens e serviços da cidade. O nível de escolaridade da população também impacta a capacidade coletiva de reivindicar e obter melhores e mais serviços e bens públicos. (CORTES, Soraya, 2011).

Os estudos sobre participação e deliberação no Brasil têm como objetivo a análise do crescimento das formas de deliberação política e como ela acontece dentro das IPs. Esses trabalhos mostram que a participação deliberativa acontece em dois momentos: no interior das IPs, quando atores da sociedade civil e governo estão envolvidos; e o segundo, no qual os atores governamentais participam mais fortemente, que é a implementação das políticas públicas discutidas nos conselhos pelo Estado. (AVRITZER, 2011).

[...] “passou-se a definir deliberação como um processo comunicativo de formação de opinião e vontade pública que precede a decisão. Diferentemente de um simples processo de discussão, a deliberação pressupõe discordância entre os participantes, anteriormente ao início do debate. Além disso, a deliberação é um procedimento para se chegar a decisões coletivas que devem ser justificadas àqueles que são afetados por elas”. (Cunha et al, 2011).

O principal objetivo das IPs é melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. A função fiscalização verifica se os recursos e o trabalho dos funcionários públicos estão sendo bem aplicados em relação às políticas e às normas da área, enquanto que a função propositiva permite que as IPs identifiquem programas que tragam mais benefícios para a sua comunidade. Esses tipos de autoridade geram pressões contraditórias sobre seus membros. A fiscalização agressiva pode colocar os representantes da sociedade civil em conflito direto com o governo, o qual pode se retirar do debate ou não considerar os acordos que as IPS desejariam discutir, resolver ou anular. A responsabilidade de formular políticas públicas implica numa estreita colaboração entre a sociedade civil e governo (WAMPLER, 2011).

Existe a possibilidade de as IPs serem cooptadas por interesses especiais, que exploram suas posições privilegiadas para defender a lógica da democracia representativa, deixando de lado a governança participativa (WAMPLER, 2011).

A governança participativa permite novas formas de intermediação entre Estado e sociedade civil, tendo em vista a fragilidade institucional do poder legislativo e a baixa identificação partidária. Nas IPs, os ativistas comunitários apresentam as demandas de suas respectivas comunidades e os funcionários de nível médio do governo levam informações sobre o que pode ser feito para atendê-las (Wampler, 2011).

Para compreender as pressões sobre as IPs é necessário entender que elas estão inseridas em contextos políticos, sociais e econômicos mais amplos. Em primeiro lugar, é fundamental a análise da configuração da sociedade civil na área de uma política pública específica. Em segundo, as decisões tomadas em um conselho podem impactar outros espaços políticos. Em terceiro lugar, os governos precisam estar significativamente envolvidos para que IPs funcionem bem, prestando apoio administrativo e informações de boa qualidade. Nesse processo de troca, o potencial do conselho influenciar os resultados políticos é maior, uma vez que planos de governo podem ser modificados para atender às demandas dos conselheiros. (WAMPLER, 2011).

A probabilidade de existir um projeto político baseado na governança participativa é maior quando os atores governamentais têm raízes nas Organizações Sociais (OSCs), ligação com o público participativo ou se os funcionários públicos se habituarem à cultura das IPs. Sem o apoio contínuo dos órgãos do governo, essas IPs tornam-se espaços formais em vez de espaços legítimos. (WAMPLER, 2011).

“Uma relação conflituosa entre os membros do conselho e os funcionários do governo provavelmente quer dizer que o dever principal dos membros do conselho será exercer a sua função de fiscalização, mas também que enfrentarão grandes dificuldades advindas de burocratas recalcitrantes. Assim, quando os funcionários do governo não estão interessados em trabalhar com os conselhos, há uma pequena probabilidade de que o conselho tenha um papel ativo de contribuição nos resultados políticos”. (WAMPLER, 2011, p. 156).

Quando os membros do conselho estão incluídos no processo de decisão política, torna-se menos provável que eles exerçam o seu papel de fiscalização. Isto revela que as IPs são institucional, administrativa e programaticamente dependentes do Poder Executivo e que é necessária uma relação estreita entre governo e sociedade civil. (WAMPLER, 2011).

## A Efetividade em Debate

A discussão sobre a efetividade das instituições participativas tem sua origem nos efeitos ou impactos dos processos deliberativos sobre as políticas públicas. “Efetividade é a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política” (CUNHA, 2010, p. 98).

“O conceito de efetividade diz respeito ao comportamento observado de determinada política considerando os resultados produzidos em contexto mais amplo. Envolve, muitas vezes, a avaliação de impactos, pois procura diagnosticar reflexos mais abrangentes de uma intervenção em contextos não imediatamente ligados à sua produção. Neste caso, não existe uma preocupação específica com os custos envolvidos ou com um conjunto de objetivos específicos previamente estipulados”. (UNICAMP, 1999; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004 citado por PIRES et al, 2011).

A literatura sobre efetividade apresenta duas questões no debate democrático. A primeira delas afirma que é mais importante a qualidade do processo deliberativo do que os resultados de um processo agregativo e a segunda, insere o elemento institucional. Cohen reintroduziu na teoria democrática que a troca de razões é o elemento central da formação da vontade política. Para ele, os membros de uma associação democrática preferem instituições nas quais a democracia e seus resultados tenham uma conexão forte (COHEN, 1997 citado por AVRITZER, 2011).

“Pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições. Essa tarefa é ainda mais difícil já que a participação, tal como menciona Adrián Gurza Lavalle em seu artigo para este livro, implica tanto um elemento valorativo como um elemento político. O elemento valorativo evidentemente que não pode constituir muito mais do que um ponto genérico de partida para se analisar a participação. Assim, os governos que anunciam a participação unicamente para esta constituir uma proposta do seu campo político sabem que ela não terá ao final efetividade alguma”. (AVRITZER, 2011, p. 18).

Luciana Tatagiba aponta alguns motivos que interferem na capacidade deliberativa dos conselhos e no seu impacto sobre as políticas públicas: a centralidade do Estado na elaboração da pauta; a falta de capacitação dos conselheiros; problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com muitos interesses; manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade; recusa do Estado em partilhar o poder; inserção ambígua dos conselhos no conjunto da institucionalidade e a questão da existência e efetividade dos fundos (TATAGIBA, 2005).

## **Como a Efetividade das Instituições Participativas pode ser Medida**

As políticas sociais de campos diversos têm sido avaliadas no Brasil nos últimos anos. No entanto, foram encontradas dificuldades para monitorá-las em função de que essas políticas apresentam objetivos genéricos, múltiplos e difíceis de serem verificados (MARINHO; FAÇANHA, 2001 citado por PIRES et al, 2011).

A partir de estudos sobre a efetividade<sup>10</sup>, é possível avaliar os efeitos e resultados das IPs sobre múltiplas dimensões, os quais apontam para dois tipos de resultado: acesso e qualidade dos bens, serviços e políticas públicas produzidos pelo Estado e a organização da sociedade. O bem-estar social, a qualidade de vida dos cidadãos, a alocação redistributiva de recursos públicos, a gestão e responsabilidade fiscais estão relacionados ao primeiro tipo de resultado. A organização da sociedade vincula-se à atuação da sociedade civil e dos gestores públicos, ao estímulo de práticas cívicas; à formação e à ativação de associações, grupos, movimentos sociais e à introdução e disseminação de práticas de tomada de decisão compartilhada. (PIRES et al, 2011).

Para avaliar de forma mais abrangente o impacto das IPs, é essencial compreender que elas são como “enxertos” na estrutura do Estado. É necessário analisar os interesses e as ações dos representantes eleitos, funcionários do governo, líderes da sociedade civil, cidadãos comuns e prestadores de serviço (WAMPLER, 2011).

As organizações da sociedade civil, os atores políticos e os funcionários públicos darão apoio político às IPs se acreditarem que elas estão efetivamente contribuindo para a melhoria da qualidade da democracia. Se as IPs não produzem mudanças significativas, é provável que os participantes não continuem a investir nelas. Por um lado, os governantes trabalham sob pressão para produzir mudanças durante o seu mandato. Por outro, o tempo do cidadão

---

<sup>10</sup> Trabalhos publicados no livro Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. (Pires, Roberto, 2011).

é limitado para desempenhar atividades voluntárias e ele só continuará a participar das reuniões se avaliar que elas trarão um efeito positivo (WAMPLER, 2011).

A influência dos conselhos muitas vezes é indireta, tendo em vista que o governo pode incorporar recomendações dessas IPs na formulação de políticas públicas. Portanto, os cidadãos e as lideranças comunitárias ocupam um papel importante no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, que então devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados (WAMPLER, 2011).

### **Indicadores do Desenvolvimento Sustentável**

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), seguindo a orientação proposta em 2001 pelo Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), organizou os indicadores do desenvolvimento sustentável nas dimensões ambiental, social, econômica e institucional. Relaciono nesta seção os indicadores das dimensões ambiental e institucional com a política do meio ambiente de Caruaru, de acordo com as definições propostas na publicação *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - Brasil 2012* (IBGE, 2012).

A dimensão ambiental refere-se ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental. Está relacionada aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente. O tema saneamento compreende indicadores relacionados ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação final de lixo, os quais se relacionam com a política ambiental, além de influenciarem na saúde e na qualidade de vida das pessoas.

De acordo com a proposta do Plano de Saneamento Básico Setorial de Resíduos Sólidos de Caruaru, o abastecimento de água é realizado pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), mas não atinge 100% do Município. Quanto aos resíduos sólidos, 100% da população é atendida pelo serviço de coleta e a destinação final ocorre no aterro municipal. O esgotamento sanitário é extremamente deficiente, uma vez que parte do que é coletado não recebe tratamento. Em consequência, ocorre lançamento *in natura* de efluentes nos cursos d'água.

A dimensão institucional diz respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido pelo governo e pela sociedade para alcançar o desenvolvimento sustentável. Na dimensão institucional procura-se avaliar os avanços da participação da sociedade civil na governança do desenvolvimento por meio de indicadores, como articulações interinstitucionais dos municípios; participação dos municípios em Comitês de Bacias Hidrográficas; existência de Conselhos Municipais do Meio Ambiente; Agenda 21 Local<sup>11</sup> e número de fundações privadas e organizações sem fins lucrativos em uma determinada população. A principal fonte utilizada para analisar o indicador Conselhos Municipais do Meio Ambiente é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE.

Foram considerados ativos os conselhos que realizaram pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores à data de referência da pesquisa, que não avaliou a qualidade de sua atuação. Em Caruaru, o Condema está ativo há dez anos e se relaciona com a dimensão ambiental e a dimensão institucional. Quanto às articulações interinstitucionais, Caruaru participa do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Ipojuca (COBH-Ipojuca) e a Agenda 21 Local de Caruaru foi lançada em 2007.

## **I – Conhecendo o Condema**

### **A Política Ambiental de Caruaru**

O Condema foi criado pela Lei 2.890, de 28 de junho de 1984, como órgão consultivo e de assessoramento da Prefeitura Municipal de Caruaru (PMC) nas questões referentes ao equilíbrio ecológico e ao combate à poluição ambiental. Esta lei dava poderes ao conselho, quando cientificado, para diligenciar e notificar casos de poluição ambiental, informando ao órgão estadual responsável e sugerindo ao prefeito as providências cabíveis. A lei

---

<sup>11</sup> · A Agenda 21 local é um processo participativo e multissetorial de elaboração de um programa estratégico de ação dirigido ao desenvolvimento sustentável local, por meio de políticas públicas. **Munic 2009: apenas 7,1% dos municípios têm delegacia da mulher**  
Disponível em:  
<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1612>.  
Acesso em 10/04/2013.

previa a composição do Condema por onze membros, sendo quatro do poder público e sete da sociedade civil.

A criação do Condema, em junho de 1984, coincidiu com a primeira reunião do Conama, após a sua regulamentação.

“Regulamentado em 1983 pelo Decreto 88.351, o Conama se reuniu, com Regimento Interno, pela primeira vez, em junho de 1984. O propósito naquele momento era o de atribuir “caráter descentralizado e participativo à formulação das normas e políticas destinadas a garantir a qualidade do meio ambiente”. ( ACSELRAD, 1996 citado por DINIZ, 2010).

Em relação à CF-88, o artigo 23 estabelece a competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para combater a poluição e proteger o meio ambiente em todas as suas formas, enquanto que o artigo 24 dispõe que a União institui normas gerais, que poderão ser suplementadas pelos estados e municípios. De acordo com o artigo 30, cabe aos municípios legislar no interesse local, de caráter exclusivo, inclusive no ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. O Município pode ser mais restritivo que a União e o estado, prevalecendo a norma que melhor resguarde a qualidade ambiental.

A Lei Orgânica Municipal de Caruaru, de cinco de abril de 1990, estabeleceu a Política Municipal de Meio Ambiente nos seus artigos 159 a 167. A participação das entidades representativas da comunidade no planejamento e na fiscalização de proteção ao meio ambiente está assegurada no artigo 164, enquanto o artigo 166 cria o Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente. Este conselho é o Condema, instituído pela Lei 2.890/1984.

O artigo 167 da Lei Orgânica Municipal considera áreas de preservação permanente para efeito de proteção ambiental: o Parque Ecológico Vasconcelos Sobrinho (Fazenda Caruaru) ou Parque Natural Municipal Professor João Vasconcelos Sobrinho (PNMPJVS); a área desabitada do Morro do Bom Jesus; o Rio Ipojuca; as áreas das nascentes e margens dos cursos das águas que formam os mananciais que abastecem o Município; as cavidades subterrâneas e as reservas de flora apícola.

De acordo com a pesquisa *Plano Diretor como Instrumento de Planejamento Participativo: um estudo na cidade de Caruaru/PE*<sup>12</sup>, o Plano Diretor começou a ser elaborado em março de 2001 e foi instituído pela Lei Complementar 005, de 27 de julho de 2004.

“Foi criado um conselho composto por vinte e três entidades da sociedade civil organizada, incluindo setor privado e movimentos sociais do município, além do setor público. Essas entidades compartilhavam as decisões e condução do processo junto à coordenação técnica, que ficou a cargo da Secretaria de Obras, juntamente com a assessoria da empresa Multiconsultoria, contratada para elaboração do mesmo. O processo como um todo englobou duas oficinas, duas audiências públicas e quatro reuniões do Conselho”. (VIEIRA; SILVA, 2011).

A divisão territorial do Município compreende Zonas residenciais, Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, Zonas de Atividades Múltiplas, Zonas de Preservação Ambiental, Zonas de Proteção Cultural – ZPC e Zonas de Expansão Urbana, conforme com os artigos 71 a 75 do Plano Diretor de Caruaru. São consideradas Zonas de Preservação Ambiental (ZPAs): o entorno do Açude Taquara e os aluviões marginais ao Rio Ipojuca, que corta a cidade em toda a sua extensão leste/oeste (ZPA 1); morros localizados a oeste do aeroporto e formações serranas ao norte da linha férrea, no limite da área urbana (ZPA 2); a área não ocupada por habitações no morro Bom Jesus (ZPA 3) e composta pela área situada entre o bairro de Indianópolis e a BR 232, e a segunda em parte da Cidade Alta (ZPA 4).

A Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor demonstraram a necessidade de reestruturar o Condema para acompanhar e fiscalizar a política ambiental na cidade. A Lei 4.113/2002 retirou do conselho as atribuições para diligenciar e notificar casos de poluição ambiental e a composição do conselho passou a ter 18 membros e seus respectivos suplentes, observando a paridade entre os órgãos governamentais e as entidades não governamentais. O conselho continuou como órgão consultivo.

O Fundo Socioambiental de Caruaru foi instituído pela Lei 4.636/2007 e tem como objetivo dar suporte a planos, programas, projetos e ações que visem à proteção do meio ambiente. Integra a estrutura da administração

---

<sup>12</sup> Estudo de caso realizado por Maria das Graças Vieira e Cédrick Cunha Gomes Silva entre agosto de 2009 a março de 2010 através de projeto de pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco - Campus do Agreste, em Caruaru – PE.

indireta do Município e tem como seu órgão gestor a Empresa de Urbanização e Planejamento de Caruaru (URB). A presidência será exercida pelo ocupante do cargo de Diretor de Meio Ambiente e o Diretor Executivo do fundo, indicado e nomeado pelo chefe do poder executivo municipal.

O fundo ainda não foi regulamentado e nem começou a operar. Uma possível explicação para este fato é a necessidade de reestruturar e fortalecer o órgão executor da política ambiental de Caruaru.

A Agenda 21 de Caruaru: Nós Construimos o Futuro tem como base as diretrizes e os princípios das Agendas 21 Global, Brasileira e Pernambucana. Contou com a participação de representantes do poder público, do setor privado e da sociedade civil que identificaram problemas socioambientais, potencialidades e oportunidades no Município, propiciando, a criação do Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável. O Fórum da Agenda 21 Caruaru é o Condema. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU, 2006).

O Município lançou a Agenda 21 Local em 25 de maio de 2007. Entretanto, até março de 2013, a PMC não ofereceu suporte administrativo e técnico ao Condema e à Secretaria Executiva do Fórum, que é a Diretoria do Meio Ambiente, para implementar o plano de ação do documento.

A Lei 4.681 de 17 de abril de 2008 alterou a composição do Condema de 18 para 20 membros, sendo dez indicados pelos órgãos oficiais e os outros dez, por entidades não governamentais. O conselho passou a ser órgão deliberativo nos assuntos referentes ao Fundo Socioambiental Municipal, à Agenda 21 e à política municipal de meio ambiente.

No entanto, os artigos 1º, § 3º da Lei 4.681/2008 estabelecem que as ações do poder executivo serão submetidas previamente ao Condema para emissão de parecer opinativo, em nada vinculando o Chefe do Poder Executivo Municipal. O Condema tem atuado mais como órgão reativo, consultivo e propositivo, uma vez que a Agenda 21 Local e o Fundo Socioambiental estão praticamente desativados, assim como muitos planos e programas de expansão e de desenvolvimento municipal não são submetidos ao Condema para parecer opinativo.

O Regimento Interno (RI) do Condema foi aprovado pelo Decreto 051, de 20 de maio de 2008. Nele estão previstos as atribuições, os objetivos, as atividades, a composição, a organização interna, o funcionamento, os atos e o processo decisório do conselho.

O Condema conta com uma mesa diretora, secretaria executiva, comissões técnicas e reuniões mensais obrigatórias cuja frequência é controlada. O colegiado utiliza a sala de reuniões da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) para realizar seus encontros desde 14 de fevereiro de 2007, o que foi possível graças à solicitação do representante da CDL no conselho. Os conselheiros, em especial a mesa diretora e a secretaria executiva, asseguram o apoio administrativo necessário ao funcionamento do colegiado, uma vez que a PMC não cumpre este papel.

A gestão da política ambiental de Caruaru é de responsabilidade da URB, através da Diretoria do Meio Ambiente, enquanto que a Secretaria de Infraestrutura e Políticas Ambientais é o órgão que administra o sistema de limpeza urbana<sup>13</sup>. A operação desse sistema é realizada por empresas da iniciativa privada, a Locar Saneamento Ambiental e a Stericycle, de acordo com a proposta do Plano de Saneamento Básico Setorial de Resíduos Sólidos apresentada pela Ziguia Engenharia Ltda., no momento em discussão. A nova administração do prefeito José Queiroz prevê a criação de uma Secretaria Especial do Meio Ambiente, ligada a URB, e a transferência da gestão dos serviços de limpeza urbana para a Secretaria de Serviços Urbanos.

### **A Política Local**

Caruaru foi dirigida de 2001 a 2012 por dois grupos políticos, representados pelo ex-prefeito e atual deputado estadual Tony Gel (DEM) e por José Queiroz (PDT). De março a dezembro de 2008, a cidade foi governada por Manoel Teixeira (sem partido).

---

<sup>13</sup> A limpeza urbana compreende a de resíduos domiciliares, da construção civil, de feiras livres e hospitalares, coleta seletiva, lavagem de vias públicas, operação e manutenção do aterro municipal, varrição manual de vias públicas e serviços complementares .

Tony Gel esteve à frente do Município nos períodos 2001-2004 e 2005-2008. De 2001-2004, Tony Gel assumiu o governo local seguindo a mesma linha política de seus antecessores, sem apresentar projetos políticos participativos. O conteúdo programático do seu partido prevaleceu para a tomada de decisão (COELHO, 2007).

A Lei 4.113/2002 reestruturou o Condema, que começou a funcionar em dezembro de 2002. Na segunda gestão de Tony Gel, a PMC executou os projetos Agenda 21 Local, Fundo Socioambiental de Caruaru e Sala Verde<sup>14</sup> com recursos captados do Ministério do Meio Ambiente. O projeto Lavar sem Sujar<sup>15</sup> foi realizado com recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente de Pernambuco (Fema). Em 2007, houve o lançamento da Agenda 21 Local e a criação do Fundo Socioambiental.

O primeiro aterro sanitário de Pernambuco com licença ambiental foi inaugurado em Caruaru no final de 2001. Este investimento teve um grande impacto em relação à destinação final dos resíduos sólidos, mas o governo municipal não implantou a coleta seletiva, até dezembro de 2012. No momento, a capacidade do aterro sanitário está praticamente esgotada e o Condema discute as condições de operação deste equipamento público, a necessidade de aproveitar os materiais recicláveis, o lixo orgânico e o tratamento adequado dos resíduos da construção civil.

Uma obra que impactou o esgotamento sanitário e a paisagem urbana foi a construção do centro de compras Fábrica da Moda, construído às margens do Rio Ipojuca, no Parque 18 de Maio. Um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) sobre o assunto foi assinado no Ministério Público de Pernambuco (MPPE) em dezembro de 2003. O Condema não assinou este

---

<sup>14</sup> O Projeto Sala Verde, coordenado pelo Departamento de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (DEA/MMA) consiste no incentivo à implantação de espaços socioambientais para atuarem como potenciais centros de informação e formação ambiental (<http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/educomunicacao/salas-verdes#oprojeto>).

<sup>15</sup> Projeto de educação ambiental desenvolvido junto às lavanderias de Caruaru com o objetivo de dar um destino correto aos efluentes e resíduos industriais. As lavanderias agregam valor às peças jeans por meio de lavagens e tingimentos, entre outros processos. O volume dos efluentes descartados pelas lavanderias, somado à falta de tratamento do esgoto comprometem a qualidade da água dos rios locais. (<http://www.sebraego.com.br/site/site.do?metodo=imprimirArtigo&idArtigo=2580>).

documento. Na reunião ordinária do Condema de abril de 2003, foi proposta a criação de uma comissão técnica para debater a construção deste empreendimento da iniciativa privada, o aterro do rio e a proteção das margens do Rio Ipojuca no Parque 18 de Maio, mas o assunto não teve continuidade. É provável que o Condema ainda não estivesse preparado para enfrentar situações de conflito, uma vez que a sua primeira reunião ordinária aconteceu em dezembro de 2002; a primeira mesa diretora tomou posse em março de 2003 e o polêmico empreendimento contava com o apoio da PMC.

A Prefeitura de Caruaru celebrou dois convênios<sup>16</sup>, em 31/12/2001, com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para a realização de obras de saneamento básico: o convênio de nº 1791/2001 para obras de esgotamento sanitário e o de nº 2400/2001 para as obras de ampliação do abastecimento de água das localidades ocupadas por famílias de baixa renda em Caruaru, entre elas: Jardim Panorama, José Carlos de Oliveira, Nova Caruaru, São João da Escócia, Cidade Jardim, Nova Alvorada, Guararapes, Salgadinho, Pitombeira, José Antônio Liberato e Vassoural (DOU, 24/04/2003, seção 3, p. 162).

Em abril de 2006, foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Compesa, PMC, Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) e MPPE sobre o tratamento de esgotos de Caruaru. Pelo documento, a prefeitura se comprometeu a executar obras visando interligar os loteamentos José Liberato, Maria Auxiliadora, Cidade Jardim, Nova Caruaru, Panorama e Pitombeiras ao sistema de esgotamento sanitário existente e a construção de elevatórias. A Compesa obrigava-se a executar a recuperação dos sistemas de esgotamento sanitário e recuperação de oito elevatórias.

O problema do esgotamento sanitário continua muito grave na cidade.

A segunda reestruturação do Condema e a aprovação do RI do conselho aconteceram em 2008, durante o curto mandato do prefeito Manoel Teixeira de Lima. Em junho de 2008, houve um conflito entre a gestão municipal e o Condema, quando o conselho se posicionou em defesa da

---

<sup>16</sup> Os dois convênios são conhecidos como Projeto Alvorada.

revitalização da Praça do Rosário e a administração queria cortar a praça ao meio.

A ação deu visibilidade ao Condema, que buscou a adesão dos representantes e dos responsáveis pelas entidades que participavam do colegiado para se posicionarem contra o projeto da PMC. No dia 13 de setembro de 2008, a prefeitura iniciou a obra, a qual foi embargada pelo MPPE em 16 de setembro de 2008. Esta ação foi debatida intensamente na mídia, pela população e no MPPE.

Em novembro de 2008, a equipe de transição do prefeito José Queiroz, eleito em outubro de 2008, sinalizou que a Praça do Rosário seria revitalizada pela nova gestão municipal. No dia 18 de setembro de 2010, a praça foi entregue à população com uma área maior que a anterior.

O prefeito José Queiroz<sup>17</sup> assumiu a prefeitura em janeiro de 2009. Ele construiu três parques urbanos que tiveram uma grande aceitação popular e que contribuem para o lazer e a qualidade de vida dos moradores da cidade. Em novembro de 2011, a PMC aprovou um projeto no edital de manifestação de interesse Parque Ambiental Janelas para o Rio, da Agência Pernambucana de Águas e Clima (APAC). O parque será erguido no bairro Cedro, numa área de 6,16 hectares, às margens do Rio Ipojuca.

No dia 25 de março de 2009, o Juiz José Fernando Santos de Sousa estabeleceu prazos para a desocupação do PNMPJVS, para a PMC efetuar melhorias naquela unidade de conservação e aumentar a segurança da área<sup>18</sup>.

Considerando as notícias divulgadas na mídia e a proximidade da desocupação do PNMPJVS, o MPPE recomendou à PMC, em junho de 2010,

---

<sup>17</sup> José Queiroz de Lima assumiu o governo local nos períodos 1983-1988, 1993-1996, 2009-2012 e foi reeleito para a gestão 2013-2016.

<sup>18</sup> A PMC ficou obrigada a destinar ao Fundo Socioambiental de Caruaru parte da multa aplicada por descumprimento de sentença judicial referente ao processo 0047666-77.1994.8.17. A irregularidade apontada pelo poder judiciário foi a omissão do Município na desocupação das pessoas que permaneceram no PNMPJVS após o prazo determinado em 25 de março de 2009.

que se abstinhasse de apresentar e/ou de sancionar lei municipal que viesse a modificar a qualificação do PNMPJVS de Unidade de Conservação de Proteção Integral para passar a integrar o grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (MPPE, Recomendação 006/2010).

A PMC retirou os ocupantes do PNMPJVS em novembro de 2010, de forma pacífica, depois de uma intensa atuação do MPPE, da mobilização do Condema e de ampla cobertura da imprensa.

A PMC contou com o apoio do Governo do Estado de Pernambuco para desapropriar uma área de 64 ha, localizada em Brejo Velho, onde deverá ser construída uma Ecovila dentro da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Jornalista Sousa Pepeu, criada através do decreto 082/2010 (JORNAL VANGUARDA, 13/08/2011). Até abril de 2013, as casas que se destinam às famílias tradicionais retiradas do PNMPJVS não foram construídas<sup>19</sup> e não existe controle sobre a ocupação e a exploração agrícola na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Jornalista Sousa Pepeu.

O governo municipal lançou em dezembro de 2011 o projeto “Caruaru 2030 – Um novo modelo de desenvolvimento” com o objetivo de planejar o crescimento da cidade para as próximas duas décadas. Em março de 2012, três seminários reuniram técnicos do governo, gestores e sociedade civil para trabalhar os eixos temáticos desenvolvimento econômico, social e territorial. O Condema não recebeu o relatório final deste projeto até o início de abril de 2013.

A Agenda 21 Local e o Fundo Socioambiental de Caruaru deixaram de ser implementados na gestão municipal 2009-2012, o que trouxe prejuízos para a política ambiental de Caruaru.

A interferência direta do governo no processo eleitoral das duas últimas gestões do Condema abalou a confiança dos conselheiros a respeito do processo democrático decisório no interior do conselho. Tal atitude provocou

---

<sup>19</sup> Projeto da PMC que prevê a construção de casas sustentáveis para as famílias tradicionais que desocuparam o PNMPJVS. A construção de moradias populares para essas famílias também está prevista na sentença judicial referente ao processo 0047666-77.1994.8.17.

inquietação e insatisfação de conselheiros da sociedade civil e de alguns representantes do poder público, uma vez que os membros do governo estão mais sujeitos às mudanças políticas e fica mais difícil para eles tomarem uma posição contrária à administração.

Depois de um biênio tumultuado no qual três presidentes estiveram à frente do Condema (2010-2012), a mesa diretora eleita em setembro de 2012 tem reunido o conselho mensalmente e convidado funcionários do primeiro escalão do governo para explicar a política de suas pastas.

Esta situação demonstra que o Condema é influenciado por fatores sociopolíticos, pelo associativismo e pelo projeto político do governo (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FARIA 2003; CUNHA, 2009 citado por CUNHA et al, 2011). Sobre este assunto, Claudia Faria e Uriella Ribeiro (2011) consideram que é relevante saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo para avaliar o processo democrático dentro dos conselhos.

### **III - O Condema por seus Conselheiros**

De agosto a setembro de 2012, foram entrevistados quatro conselheiros e um ex-presidente do Condema, o qual estava afastado do conselho na época da pesquisa, mas que voltou a fazer parte do colegiado em dezembro de 2012. Os critérios de escolha foram o desempenho, a frequência, o tempo como conselheiro e as funções ocupadas na mesa diretora e nas comissões técnicas. Também pensei que seria interessante ouvir opiniões de pessoas com formações diferentes, assim como representantes da sociedade civil e do governo. O local, dia e horário das entrevistas foram combinados por telefone ou por e-mail. Pelo fato de conhecer todos os entrevistados há oito anos e gozar de sua confiança, três deles foram até minha casa, onde pudemos conversar com tranquilidade. Os outros dois combinaram que a entrevista seria feita em sua residência ou escritório. Nenhum deles se negou a ser identificado.

As entrevistas foram presenciais, utilizando um questionário com perguntas pré-definidas, mas que deixaram os entrevistados à vontade para comentarem o tema. Algumas informações coletadas não foram apresentadas

na monografia, uma vez que o interesse maior são as questões que tratam da participação e da efetividade do Condema. As falas foram gravadas em meio digital e disponibilizadas por e-mail para cada conselheiro entrevistado.

Todos os entrevistados têm nível superior e estão no Condema há oito anos ou mais. São eles:

- Francisco de Assis Davi Junior, médico veterinário, representante da Secretaria de Saúde
- João Luiz Aleixo, apicultor, biólogo, pós-graduado em Apicultura e Saúde Pública, ex-presidente do Condema.
- Maria Goretti Melo Souza, advogada e corretora de imóveis, pós-graduada em Gestão Imobiliária, representante da Associação Comercial e Empresarial de Caruaru (ACIC).
- Regeane Maria Uchoa Papaléo, arquiteta, pós-graduada em Direito Ambiental e Urbanismo, representante do Rotary Caruaru. Trabalha na URB e como profissional liberal.
- Severino Montenegro da Silva<sup>20</sup>, empresário e advogado, representante da Câmara de Diretores Lojistas (CDL).

As perguntas foram divididas em quatro blocos: identificação do entrevistado, envolvimento com o meio ambiente, funcionamento do Condema e propostas para um melhor desempenho do conselho.

### **Envolvimento com o meio ambiente**

No segundo bloco, as perguntas procuraram identificar o significado e o envolvimento dos entrevistados em relação ao meio ambiente. Eles responderam que o meio ambiente engloba tudo o que nos envolve, a terra, as águas, as árvores, os animais, as pessoas. É uma visão de mundo que começa

---

<sup>20</sup> O Parque Municipal Ambientalista Severino Montenegro, inaugurado em 21 de agosto de 2009, ocupa uma área de quatro hectares e está localizado no bairro Indianópolis. O primeiro parque urbano construído em Caruaru recebeu o nome do cidadão e ativista que sempre se preocupou com o reflorestamento e as questões ambientais de Caruaru. (<http://www.caruaru.pe.gov.br/meio-ambiente/>).

dentro de cada um e reflete a história pessoal. Significa a terra, a casa, o local em que se vive.

O interesse pelo meio ambiente surgiu de diversas maneiras: contato com os animais, origem rural ou a participação em ONGs ambientalistas e congressos. Ao longo do tempo, a identificação com o tema aumentou e a participação no conselho do meio ambiente possibilitou um aprofundamento dessas questões.

Davi Junior declarou o seguinte:

Eu venho dessa correlação de médico veterinário, não só de pequenos animais, mas de grandes animais. E de onde os animais traziam o sustento, foi o que sensibilizou muito a mim trabalhar voltado para o controle do meio ambiente.

Já Luiz Aleixo se pronunciou da seguinte maneira:

O apicultor é um verdadeiro preservador da natureza. Porque é uma questão de necessidade. Se ele não tiver flor, se não tiver o ambiente equilibrado, ele não tem produtividade. Ele começa a se preocupar, começa a plantar, começa a fazer melhoramento, até de planta, começa a ver a planta que flora mais, começa a se envolver com a parte de botânica.

Goretti lembra que seu pai criava muitos animais domésticos e que o seu trabalho na Asproma fez com que ela se envolvesse com o meio ambiente.

Meu pai gostava de animais como cachorro, gato e a gente também criou coelho, essas coisas. Depois eu verifiquei que a gente tem que parar e pensar no nosso meio, no nosso meio ambiente. No colégio, na faculdade, a gente fazia alguns trabalhos que já continham um pouquinho de preocupação com o meio ambiente. Mas foi com a Asproma que eu me envolvi mais. O envolvimento com a Asproma fez com que eu tivesse uma maior sensibilidade, despertasse para outros trabalhos com o meio ambiente.

Ainda sobre as lembranças da infância, Luiz Aleixo fala que seus hábitos eram diferentes das outras crianças:

Eu me diferenciava dos outros. O menino criava passarinho e eu criava minhoca. Os meninos andavam de baleadeira e eu criava lagarta. Eu sempre tive um olhar diferenciado. E as pessoas me tratavam assim... É meio aluado, como diz a história, é meio doido. [...] Eu sempre vi a natureza onde ninguém estava vendo.

Já Severino Montenegro trabalhou muito tempo como contador, mas dedicou grande parte de sua energia ao cuidado com a natureza.

Há 40 anos adquiri uma área perto daqui, perto também da zona rural. Pra mim foi um retorno às origens. Porque naquela época eu observava que as pessoas já destruíam a natureza, elas cortavam as árvores. E nesse local que eu adquiri já havia uma devastação muito grande. E eu procurei fazer o inverso do que as pessoas estavam fazendo. Enquanto eles cortavam as árvores, os cajueiros, as mangueiras, as jaqueiras e plantavam capim pra criar gado, eu fui tirando o capim e plantando árvores.

Regeane Papaléo retomou um caminho que iniciara na faculdade, quando participou de um congresso de ecologia.

Quando eu terminei a faculdade de arquitetura, isso no ano de 1975, eu fui a um congresso de ecologia e comecei a gostar disso. Com o passar do tempo, eu comecei a ler, a me interessar e a participar do conselho do meio ambiente, representando o Rotary. E cada vez mais eu quis me envolver com isso. Então eu voltei a trabalhar no Município e aí trabalhei diretamente com as questões ambientais. Foi quando realmente eu me envolvi muito mais.

O interesse pelo meio ambiente, o reconhecimento de que o conselho é um espaço democrático para tratar das questões ambientais do Município e alguns resultados obtidos a partir da ação do Condema incentivaram os entrevistados a dedicar parte do seu tempo ao colegiado.

A oportunidade de se expressar, de discutir problemas que afetam a qualidade de vida da cidade, de somar forças, produz identidade e solidariedade comuns, o que faz com que as pessoas passem a reivindicar direitos (Moroni, 2009). O pensamento do conselheiro Davi é que a participação e o processo deliberativo no Condema promovem uma mudança no comportamento das pessoas e alertam sobre a devastação da natureza.

O conselho do meio ambiente é um órgão tanto regulador como fiscalizador que induz as pessoas a pensarem de forma diferente. Ele alerta para causas danosas à natureza, ele reúne as pessoas, é uma forma de sensibilizar a população.

Severino Montenegro fala sobre a importância das entidades na resolução dos problemas da comunidade. Assim como Moroni (2009), ele acredita que a democracia deve proporcionar aos cidadãos a participação plena nas questões que lhe dizem respeito. Desta forma, a cidadania está vinculada também à participação popular no processo político e ao direito social de garantir as condições para usufruir o pleno uso dos direitos, inclusive o direito ao meio ambiente sadio. A fala de Montenegro também se relaciona com o conceito de responsabilidade ambiental.

O cidadão quer que a cidade seja organizada, tratada, apresentável, não tenha problema visual, não tenha problema de trânsito e tal, cada um quer. Mas quando chega na hora H de participar de uma entidade para discutir exatamente esses problemas, a pessoa se omite. [...] A própria sociedade ainda não tem uma consciência dessa participação. Então as entidades que formam a estrutura dos municípios, a estrutura econômica, a estrutura social, elas têm um papel fundamental. E são nessas entidades que estão os conselheiros de saúde, de educação, de desenvolvimento e do meio ambiente.

Interrogados sobre quais interesses defendem no conselho, os entrevistados responderam que a preservação ambiental do Município e o interesse coletivo estão acima dos interesses pessoais e dos interesses das entidades que representam. Pode-se perceber que o interesse dos entrevistados coincide com os objetivos do Condema, entre os quais, a proteção e recuperação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. A representante da ACIC declarou que também defende uma maior autonomia do conselho.

Montenegro enfatiza que o interesse coletivo deve estar acima de qualquer interesse no conselho do meio ambiente.

[...] A gente vai analisar o que a sociedade precisa. Eu não posso chegar no conselho e defender o interesse da minha categoria ou o interesse da entidade que eu represento, a CDL. Claro que eu, como empresário, eu defendo os interesses deles, se efetivamente estiverem dentro de um contexto que se justifiquem. Caso contrário, eu não vou defender interesses que não sejam da coletividade. O individualismo para mim não deve prevalecer. O interesse aqui, eu acho, o interesse prioritário que eu tenho que defender no conselho é o interesse da coletividade.

Os entrevistados disseram que a responsabilidade ambiental é de todos, do governo e da sociedade. Ela começa dentro de casa, no ambiente de trabalho e na rua. Deve ser ensinada às pessoas porque resulta num bem-estar coletivo. Essa afirmação coincide com o artigo 225 da CF-88, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Os conselheiros associam responsabilidade ambiental ao desenvolvimento sustentável e mencionaram algumas propostas do Relatório Brundtland, como o atendimento das necessidades básicas; ritmo do crescimento compatível com a exploração dos recursos naturais; reciclagem de materiais reaproveitáveis e controle da urbanização desordenada.

Para Luiz Aleixo responsabilidade ambiental “tem que ser de cada um”:

A questão ambiental, a responsabilidade ambiental não é imposta, ela tem que ser galgada, tem que ser conquistada, tem que ser ensinada às pessoas porque vai dar num bem-estar coletivo. No momento que a gente tem um bem-estar coletivo, eu estou bem, você está bem. E esse bem-estar coletivo é emprego, moradia, qualidade de vida, é água de qualidade, é hospital de qualidade, é saúde, é o bem-estar. Eu vejo essa responsabilidade social como bem-estar com a natureza. No momento que eu começar a cuidar do meu espaço, da minha casa, do meu canto, eu estou fazendo bem pra mim mesmo. Eu vejo essa responsabilidade como uma coisa de amor ao próximo.

Gorreti pensa que o desenvolvimento sustentável deve estar associado à solidariedade e à redução da pobreza e deve assegurar a todos as mesmas oportunidades.

Esse desenvolvimento vai ser gerado a partir da conscientização. Porque cada empresa, cada pessoa poderia criar uma forma que promovesse concretamente esse crescimento, esse desenvolvimento. Criando algum projeto, apoiando alguma entidade. A nível administrativo (de governo) vamos dizer, Caruaru, poderia apoiar a Asproma ou outra entidade ou outra cooperativa. Acho que isso faria com que a própria entidade crescesse também. Porque tanto a Asproma cresceria, como a administração também. Isso aí seria um desenvolvimento sustentável.

Montenegro entende que a sustentabilidade pode ser aplicada a tudo, inclusive à sustentabilidade econômica da família.

Quando a gente fala nos 3Rs: reduzir, reutilizar e reciclar, a gente deve ter consciência que deve reduzir o padrão de consumo. [...] A questão da sustentabilidade pode ser aplicada em tudo no dia a dia, começando pela sustentabilidade econômica da família. A sustentabilidade pode ser aplicada à exploração, à produção, à comercialização, ao consumo e ao descarte. O capital sempre quer um retorno mais rápido do que a natureza pode efetivamente oferecer. Então a gente tem que conciliar isso.

Regeane demonstra preocupação com a sustentabilidade urbana:

Não adianta crescer sem infraestrutura porque a cidade vai virar um caos. Então mais tarde a gente vai ter muita gente morando, mas a gente não tem suporte, a mobilidade urbana não funciona. Você não tem ruas onde possa transitar. [...] Infraestrutura é a primeira coisa. Antes de chegar a tudo isso, vamos ver a questão da arborização, da ventilação, como esses prédios estão crescendo. Naturalmente como arquiteta, tenho uma preocupação também com a estrutura, com a forma, com tudo isso que vem dentro dos estudos arquitetônicos.

Sobre os conselhos do meio ambiente, os entrevistados afirmaram que eles são fundamentais para a administração das cidades. Eles dizem que a função do conselho é apoiar, definir, acompanhar, fiscalizar, aconselhar e dar

sustentação às ações do governo. É consenso que os governantes devem ouvir os conselhos. Estas opiniões são semelhantes a de Wampler (2011), o qual afirma que o objetivo das IPs é melhorar a qualidade dos serviços públicos, propor políticas públicas, fiscalizar a aplicação dos recursos e o trabalho dos funcionários públicos.

Goretti lembra a importância do governo nos conselhos de políticas locais e que a sociedade civil pode influenciar as políticas públicas.

A gente sabe que os conselhos existem basicamente através da administração, da gestão do Município. Mas como ele é composto, integrado por 50% do poder público e 50% da sociedade civil, ele tem essa influência, essa possibilidade de definir, apoiar, acompanhar, opinar nas decisões, em ações e também com pareceres de projetos, com iniciativas que possam colaborar com o Município.

Luiz Aleixo cita uma fragilidade do conselho que remete à análise sobre a institucionalidade ambígua dos conselhos de Luciana Tatagiba (2005): a recusa do Estado em dividir o poder e a manutenção de estruturas clientelistas entre Governo e sociedade. A Prefeitura detém as informações, a gestão do Município e pode ou não oferecer as condições materiais para o conselho desempenhar suas funções. Ao mesmo tempo, o associativismo da sociedade influencia o desempenho do conselho.

O Condema é extremamente ligado à prefeitura. 50% dos membros do Condema são da prefeitura. Quer dizer, não é uma minoria, mas eu acho um desequilíbrio porque a sociedade civil não está organizada ainda. A gente não tem um fórum independente da prefeitura.

Severino Montenegro considera que o Condema é o fórum legítimo para discutir as políticas ambientais do Município:

Eu diria que a questão dos conselhos é fundamental para a administração das cidades. O do meio ambiente é mais importante ainda porque está cuidando de uma coisa que se a gente não se preocupar hoje, a gente vai chegar ao caos em pouco tempo. Para mim o conselho do meio ambiente é o fórum ideal para que a gente discuta os problemas ambientais, discuta o destino que a gente quer que a sociedade tenha.

### **Funcionamento do Condema**

Os entrevistados opinaram sobre a política ambiental em Caruaru e em Pernambuco, a composição do conselho, a articulação com a sociedade civil e com o governo, a efetividade do Condema e sugestões para melhorá-lo.

Na percepção do representante da Secretaria da Saúde, alguns conselheiros do Condema demonstraram interesses políticos ao longo dos dez anos de atividade do conselho. No seu entendimento, às vezes o Condema e outros conselhos municipais são utilizados como porta de entrada para a Câmara Municipal.

O conselheiro Davi acredita que a legislação do meio ambiente não é cumprida em boa parte do Estado. Em Caruaru, ele entende que a política ambiental “está se arrastando” por conta dos grandes impactos ambientais que existem na cidade, como a invasão da área do Rio Ipojuca e a falta de controle sobre os espaços verdes na cidade.

Goretti comenta que os administradores discutem o assunto há algum tempo, mas as ações deixam a desejar. Ela considera que em PE existem iniciativas importantes e que Caruaru começa a despertar para este aspecto, mas no âmbito administrativo local “ainda é muito pouco [...], ainda está muito fraco.”

Luiz Aleixo considera que o atual Secretário de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco, Sergio Xavier, tem uma visão de sustentabilidade interessante e que os conselhos estadual e municipal do meio ambiente são instrumentos que impulsionam as políticas ambientais. Acredita que as pessoas não estão bem informadas sobre a sustentabilidade e sobre os seus direitos, que a política ambiental ainda está no meio acadêmico e precisa ser popularizada. Ele aposta na educação ambiental para sensibilizar as pessoas e argumenta que deve ser dada prioridade às questões ambientais.

[...] a gente vê a questão do meio ambiente, a política ambiental como a última instância do Município, onde era para ser a primeira. Porque tudo está ligado à política ambiental, a oxigênio, à qualidade de vida, à água, a lazer, quer dizer, está tudo ligado.

Severino Montenegro acha que o interesse econômico é muito forte e que o capital pressiona os governantes a adequarem projetos à política ambiental. Essa é uma situação que pode ser vista tanto em PE quanto em Caruaru e não é justo “sacar contra o futuro”. Ele considera que o Estado e Caruaru precisam evoluir bastante.

Regeane entende que o Estado, por conta da legislação federal, está tentando se adequar. O Município também procura acompanhar.

Eu acho que a política ambiental tem que caminhar muito ainda. Por conta da legislação federal, o Estado está tentando se adequar, e, a reboque, traz o Município. Nós só temos uma Diretoria do Meio Ambiente numa cidade com mais de 300 mil habitantes e com vários problemas ambientais, que, se tivesse uma secretaria, poderiam ser resolvidos melhor.

Há depoimentos sobre a composição do Condema mostrando que, no momento da criação do conselho, ela refletia entidades representativas da sociedade e do governo. Com o passar do tempo, alguns membros do conselho não se identificaram com os objetivos do colegiado e, em consequência, apresentam um grande número de faltas. Foram levantadas questões referentes à representatividade e ao poder de decisão.

Os conselheiros comentaram que o número de faltas dos representantes do governo é maior que o da sociedade civil. Isto pode ser explicado porque o governo muitas vezes quer resolver o problema da representação sem levar em conta o interesse do conselheiro pelo tema. Outro ponto levantado foi o poder de decisão ou o acesso que os conselheiros do governo têm aos Secretários e se as reivindicações e demandas do conselho chegam até ao Prefeito do Município. Muitas vezes isso não acontece porque os conselheiros não estão em posição de comando.

Wampler (2011) acredita na importância dos cidadãos e das lideranças comunitárias para fornecer informações a atores do governo, os quais devem tomar decisões baseadas nos respectivos resultados. Daí, a importância de uma boa representação no Condema.

Davi Junior percebe que existem pessoas que não estão no Condema, mas que têm uma atuação mais forte em relação ao meio ambiente do que alguns conselheiros:

Eu acho que outras pessoas são muito mais ligadas ao meio ambiente, elas abraçam mais a causa do que propriamente certos tipos de conselheiros. Porque está lá por conta de alguém que cobra a falta dele ou não, a presença, a frequência dele. E tem gente que se envolve com o meio ambiente, está disponível, mais do que muita gente que se diz conselheiro e acha que ir para a reunião é um sacrifício.

Luiz Aleixo compreende o assunto da seguinte maneira:

Primeiro tem a questão de quem está lá, a dificuldade de quem se compromete a ir. Quem está é um sofrimento danado para fazer alguma coisa. Mas a gente se depara também com as pessoas que ficam lá, que dão tudo pra não ir, que vão a pulso.

Montenegro vê a necessidade de buscar entidades que se identifiquem com os objetivos do Condema para alcançar um resultado mais positivo e que é necessário substituir as entidades que têm faltado às reuniões por outras que demonstram interesse em participar do conselho.

De um modo geral, a composição do conselho na sua criação foi boa. Ao longo do tempo, existem entidades que não absorveram a filosofia. Elas estão ali porque constou de uma lei, de um decreto público. Ela consta ali, mas não teve sensibilidade de se engajar dentro do espírito de um conselho do meio ambiente.

Quanto à articulação com a sociedade civil e com o governo, os conselheiros consideraram que o relacionamento com a sociedade civil ainda está distante, o que pode ser explicado pela falta de apoio administrativo e técnico da PMC ao Condema, que é o fórum da Agenda 21. Este fórum poderia ser implantado se o Condema dispusesse de recursos administrativos e financeiros para divulgar suas atividades, promover reuniões itinerantes e elaborar comunicados, ofícios e atas. A sociedade civil é entendida pelos conselheiros entrevistados como as entidades que representam a sociedade civil no Condema; organizações sociais; movimentos sociais e cidadãos que não participam do conselho.

Goretti e Regeane falam sobre as dificuldades administrativas do Condema e refletem que é difícil trabalhar sem o apoio do Governo, dependendo da boa vontade dos próprios conselheiros. Esta mobilização possibilita que o Condema continue em atividade. Wampler (2011) argumenta que os governos devem estar envolvidos para que as IPs funcionem bem, prestando apoio administrativo e informações de boa qualidade.

Goretti, que já foi secretária do Condema na gestão 2004-2006 emitiu a seguinte opinião:

Acho que a gente poderia ter uma estrutura melhor, até administrativa mesmo. A gente não tem um local, não tem um arquivo, não tem uma secretária, uma pessoa responsável, mesmo que não fosse

exclusivamente do Condema, mas pelo menos que servisse a todos os conselhos.

Regeane, secretária do Condema no período 2006-2008, conhece os problemas do conselho no dia a dia:

A gente realmente não tem um local mais específico. Não é problema porque a CDL nos cede o local das reuniões. Mas é problema, por exemplo, para pegar uma documentação. Vai pegar na casa da secretária. Pronto, eu tenho aqui a documentação. Mudou de secretária, a papelada também muda de local. Eu acho que falta apoio logístico para isso. Você precisa ter realmente uma secretária, um computador, um local onde possa receber as correspondências. Na verdade, isso passa para cada um fazer com seus recursos próprios, onde, pela legislação, o Município teria que oferecer isso ao conselho. Eu acho que a gente precisaria ter mais apoio do Município para poder facilitar o trabalho. Apesar disso, as pautas são cumpridas e os ofícios distribuídos. Cada conselheiro faz isso com seus próprios meios, o que não é a melhor forma. A gente tem feito o melhor dentro desta estrutura, mas talvez precise forçar um pouco mais, impor um pouco mais junto do Município para tentar conseguir. Não é fácil.

Davi Junior e Luiz Aleixo sugeriram reuniões itinerantes, participar de eventos na rede de ensino e fazer reuniões nas entidades que compõem o Condema para que o conselho se aproxime mais da sociedade civil. Outro ponto levantado por Davi e Goretti foi a necessidade de divulgar as atividades do conselho na imprensa a fim de que as pessoas entendam a importância do conselho do meio ambiente e compareçam às reuniões.

Davi Junior lembra a grande aceitação popular do Parque das Rendeiras, localizado no bairro Cohab 3, e que esse espaço poderia ser utilizado pelo Condema:

O Prefeito inaugurou aquele parque na Cohab 3, nas Rendeiras. Sabe que o povo está com dificuldades? É que dez horas fecha a praça. Tá lotado e o rapaz bota o povo pra fora. Bora, bora, bora. Uma praça! Eu me criei dizendo assim, a praça é do povo. Poderia fazer uma reunião na própria praça. Não tem lá uma biblioteca, quem vai ocupar aquilo? Então vamos lá e vamos terminar meia noite, uma hora da manhã, tá entendendo?

Regeane considera que houve momentos pontuais em que a articulação com a sociedade civil aconteceu e Severino Montenegro lembrou o movimento em defesa da Praça do Rosário, quando o Condema buscou o apoio de todas as entidades que compõem o conselho, foi ao MPPE e à imprensa divulgar o fato.

Quanto à articulação com o poder público, os conselheiros entenderam que o relacionamento é bom, embora o conselho discorde da posição da administração em alguns casos.

Regeane reflete sobre o relacionamento com a coletividade e com o governo e sobre a dificuldade de mensurar a efetividade do Condema.

Eu acho que a gente já teve oportunidade de estar junto à coletividade. Poderia ter mais articulação, eu acredito. Com o poder municipal a gente tenta influenciar um pouco mais. Eu não sei se consegue, mas tenta.

Questionados se o Condema está cumprindo o seu papel, os entrevistados responderam que sim ou parcialmente, tendo em vista as limitações administrativas e políticas. Há referências à motivação dos membros do conselho, principalmente dos representantes da sociedade civil. Nesse aspecto, pode-se levar em conta o interesse que os move, que é o interesse público, o bem da coletividade.

Os entrevistados preferem uma IP em que os resultados sejam visíveis (COHEN, 1997 citado por AVRITZER, 2011), os quais podem ser mensurados em diversas dimensões, entre as quais a organização da sociedade civil e a introdução e disseminação de práticas de tomada de decisão compartilhada (PIRES et al, 2011).

Davi Junior respondeu que o Condema cumpre o seu papel:

Acho. É difícil, irritante, trabalhoso, tudinho. Sabe por quê? Porque às vezes existem conselhos que são bem elaborados, estruturados e divulgados, mas na realidade eles não são tão sensíveis quanto a gente.

Luiz Aleixo acredita que poderia ser melhor, se a sociedade civil participasse mais. O entrevistado reforça a necessidade de ampliar o debate com a sociedade, papel do Fórum da Agenda 21. Reflete também que os gestores deveriam ouvir o conselho.

Acho. Mas ele cumpriria melhor o seu papel se houvesse uma maior participação da comunidade e se os gestores escutassem o conselho. O conselho do meio ambiente deveria ter uma escuta desde as populações dos bairros até o prefeito e gestores.

Goretti acha que o conselho está cumprindo parcialmente o seu papel porque fica no discurso e não tem autonomia para decidir. Ao mesmo tempo, entende que o governo não oferece os meios para que o conselho funcione

adequadamente e que o Condema sobrevive por conta da atuação mais forte dos representantes da sociedade civil.

Parcialmente, porque falta autonomia, autoridade. A gente fica fazendo discurso e não age. Conversa, conversa, conversa e não tem uma ação. [...] Tem que ter autonomia pra decidir sobre determinados problemas do Município, da cidade. A gente não pode. Eu acho que poderia ser melhor.[...] Eu acho que o Condema ainda sobrevive por conta da gente ficar falando bem muito e dos representantes da sociedade civil se identificarem mais. Porque se fosse pelo governo, nada com nada. Já tinha fechado, juro.

Severino Montenegro considera que o Condema poderia alcançar um melhor resultado, se tivesse uma melhor representação e apoio do poder público. Ele reconhece que, dentro das suas limitações, o conselho discute com propriedade os problemas ambientais da cidade.

Ele está cumprindo o papel com as limitações dos seus membros, que ainda não representam o potencial que a sociedade e o poder público têm e poderiam direcionar para o Condema. Ele está cumprindo o seu papel enquanto uma instituição que vem discutindo com propriedade os problemas ambientais.

Regeane compreende que uma boa representação do Condema é essencial para a efetividade do conselho e para dividir as tarefas, as responsabilidades. Para tanto, o conselheiro deve estar envolvido com o meio ambiente.

Acho. Talvez a gente precisasse de pessoas que se interessassem mais. Como entidade, como um todo, ela tem sido forte. É preciso que as pessoas se agreguem mais ao conselho, mas não porque o secretário indicou. Isto acontece muito mais no setor público que na sociedade civil. Porque parece que o secretário resolve: vamos lá, vá lá, resolver, representar. E muitas vezes vão pessoas que não têm afinidade, interesse. Vão uma vez, vão duas e depois não vão mais. Eu acho que falta é isso: mais pessoas se engajando e sentindo essa necessidade.

## **Propostas**

Os entrevistados apresentaram as seguintes sugestões para melhorar a atuação do Condema: educar e informar as pessoas com o objetivo de defender a natureza e a equidade social; repensar o Condema Jovem<sup>21</sup>;

---

<sup>21</sup> Grupo vinculado ao Condema com o propósito de reunir jovens representantes de estudantes e de entidades da sociedade civil de Caruaru para debater as questões ambientais do Município. Em março de 2011, o presidente do Condema Jorge Quintino convocou alunos e coordenadores de escolas públicas e particulares para formarem o Condema Jovem. A primeira reunião aconteceu na Diretoria de Meio Ambiente e os estudantes demonstraram interesse pelo assunto. Uma das ações propostas foi a implantação da Agenda 21 nas escolas.

ampliar a participação e a articulação com a sociedade civil e com o poder público; popularizar o conselho; relacionar-se com outros conselhos municipais; melhorar a representação; divulgar as ações do colegiado; conseguir apoio administrativo do Município e por em prática as propostas do Condema.

## **V - Considerações Finais**

A pesquisa revela uma IP em constante movimento, exercendo o seu papel de propor, fiscalizar e opinar sobre as políticas ambientais de Caruaru, embora a participação do Condema seja mais reativa que propositiva.

O conselho reúne pessoas de diferentes formações cujo interesse maior é defender o meio ambiente. Para isso, os conselheiros comparecem às reuniões ordinárias, participam de comissões técnicas, procuram especializar-se, articulam-se com a sociedade civil e com o poder público, trocam ideias no processo deliberativo e divulgam as atividades do conselho.

Quanto aos dois significados do termo deliberação propostos por Hollanda (1975) e citado por Avritzer (2000): “ponderar e refletir” e “decidir e resolver”, a análise das atas demonstra que os membros do conselho encontram-se para debater assuntos relacionados com a política ambiental e sobre questões internas, tomando decisões que não são apenas a vontade da maioria, mas que resultam de um processo em que os conselheiros interagem, argumentam e tentam convencer o poder público sobre suas propostas e decisões. O sentido de que deliberação é “decidir e resolver” pode ser entendido no Condema sob dois aspectos: a decisão interna, quando os membros do conselho escolhem uma determinada alternativa e a decisão do governo, que será tomada depois, podendo levar em conta ou não o que foi decidido no conselho na implementação das políticas públicas.

O Condema contribuiu para a preservação do meio ambiente e para a qualidade de vida do Município, mesmo que de forma indireta, nas seguintes ações: parceria com o Disque-Denúncia<sup>22</sup>, combate à poluição sonora,

---

<sup>22</sup> O Disque-Denúncia é uma Organização Não Governamental que alia população e órgãos públicos na busca por uma sociedade mais segura. Criado em Pernambuco desde 2000, o serviço repassa à polícia informações de cidadãos comprometidos com a redução da criminalidade. Também realiza campanhas sobre temas ou casos de interesse público.

replanteio de árvores e compensação ambiental do Shopping Difusora, revitalização da Praça do Rosário, desocupação do PNMPJVS e construção de parques urbanos. Na dimensão institucional, o conselho participou da construção da Agenda 21 Local e do projeto de criação do Fundo Socioambiental de Caruaru. O colegiado tem uma boa articulação com o COHB-Ipojuca.

Foram criadas câmaras técnicas para debater o ordenamento da publicidade, em outubro de 2009, e sobre o capítulo da Lei Orgânica que trata da política ambiental de Caruaru, de dezembro de 2011 a abril de 2012. Os relatórios desses trabalhos foram encaminhados à prefeitura e à Câmara Municipal, mas até agora não houve retorno. De março a abril de 2012, o Condema elaborou relatório sobre a visita técnica, que aconteceu no dia 21 de março de 2012, às Barragens Bitury, Pão de Açúcar e Pedro Moura Júnior<sup>23</sup>, encaminhando-o para os órgãos responsáveis pela segurança destas obras públicas e para autoridades de Caruaru. O Secretário Executivo do COHB-Ipojuca esteve presente à reunião ordinária do Condema de março de 2012 e acompanhou a equipe que visitou as barragens. O assunto foi discutido no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e provocou um debate sobre a alteração da Lei 12.334/2010, conhecida como Lei das Barragens.

Em abril de 2013, o conselho está concluindo a análise do Plano de Saneamento Básico Setorial de Resíduos Sólidos, elaborado pela empresa Ziguia Engenharia Ltda, o qual está sendo acompanhado pelo MPPE.

A fragilidade do Sistema Municipal do Meio Ambiente de Caruaru (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Diretoria do Meio Ambiente e Fundo Socioambiental de Caruaru) dificulta a execução e a fiscalização da política ambiental. A baixa capacidade do Município em inovar nas políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, as relações clientelistas, a falta de apoio administrativo e da regularização do Fundo Socioambiental e os problemas com a representatividade desestimulam os

---

<sup>23</sup> As barragens do Bitury e Pedro Moura Júnior (Belo Jardim – PE) e Pão de Açúcar (Pesqueira – PE) interferem no volume de água do Rio Ipojuca.

conselheiros e as organizações da sociedade civil, os quais preferem participar de instituições participativas que influenciam as políticas públicas e que contribuem para a melhoria da qualidade da democracia.

A efetividade do Condema deve ser compreendida a partir da sua estrutura, que é composta paritariamente pelo governo e pela sociedade civil. É necessário analisar a política local, os interesses dos representantes eleitos, dos funcionários do governo, dos líderes da sociedade civil e dos cidadãos comuns. É necessário também avaliar a composição, a representação, as condições materiais e a forma como a instituição trabalha. Sem o apoio contínuo do Município, o conselho torna-se apenas uma instância formal de participação.

Apesar de suas limitações, o Condema trouxe ganhos para a democracia participativa e para a especialização técnica do grupo. Ele cumpre o seu papel na medida em que discute a política ambiental do Município com propriedade, seja nas reuniões ordinárias, nas comissões técnicas ou nas audiências públicas.

Acredito que esta pesquisa servirá como reflexão para o próprio conselho, uma vez que fornece informações importantes sobre a política ambiental de Caruaru e sobre a sua atuação ao longo de dez anos. O estudo também poderá subsidiar o trabalho de outras instituições participativas.

## Referências

ARAÚJO, Cícero. **República, participação e democracia**. In: Experiências nacionais de participação social. AVRITZER, Leonardo (org). São Paulo. Cortez, 2009. P 55-69.

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P.13-28.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. esp. Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França, p. 16-39, mar. 2005.

\_\_\_\_\_. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública. Campinas, jun. 2008, vol. 14, n. 1. P. 43-64.

\_\_\_\_\_ e Santos, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em [WWW.eurozine.com](http://WWW.eurozine.com). Acesso em: 15 out. 2012.

\_\_\_\_\_ **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova. São Paulo. n. 50, p. 25-46. 2000.

BARBOSA, Ivo; REIS, Casimiro; SILVA, Erasto. **Condições Ambientais e ações dos governos dos municípios mais populosos de Pernambuco**.

Revista Eletrônica Gestão e Sociedade. Belo Horizonte, ed. 01, 2007.

Disponível em:

<http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/gestoesociedade/article/viewFile/550/529>. Acesso em: 08 dez. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: Coletânea de Legislação Ambiental. MEDAUR, Odete (org) 9 ed. São Paulo. 2010.

CARUARU (PE). Lei Orgânica Municipal. Disponível em:

<http://leismunicipais.com.br/lei-organica/caruaru-pe/2792>. Acesso em: 03 dez. 2012.

CARUARU (PE). Lei 2.890, de 28 de junho de 1984.

CARUARU (PE). Lei 4.111, de 02 de janeiro de 2002.

CARUARU (PE). Lei 4.113, de 14 de março de 2002. Disponível em:

<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>. Acesso em: 03 dez. 2012.

CARUARU (PE). Lei Complementar 005, de 27 de abril de 2004

CARUARU (PE). Lei 4.636, de 08 de novembro de 2007.

CARUARU (PE). Lei 4.681, de 17 de abril de 2008.

CARUARU (PE). Decreto 051, de 20 de maio de 2008

CARUARU (PE). **Plano de saneamento básico setorial de resíduos sólidos**. Disponível em: <http://www.caruaru.pe.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/Plano-de-Saneamento-Caruaru.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2012.

COÊLHO, Denilson. **Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos**. In: A participação social no Nordeste. AVRITZER, Leonardo (org). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2007. P. 85-110.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Capítulo 1. Preâmbulo. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em 11/04/2013.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>. Acesso em 11/04/2013.

CORTES, Soraya. **Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros**. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P. 78-84.

CUNHA, Eleonora; PINHEIRO, Marcia. **Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social**. In: Experiências nacionais de participação social. AVRITZER, Leonardo (org). São Paulo. Cortez, 2009. P 141-156.

\_\_\_\_\_. et al. **Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos**. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P.297-321.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. 24/04/2003. Seção 3. **Convênio com a Prefeitura de Caruaru**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/259910/dou-secao-3-24-04-2003-pg-162>. Acesso em 08/12/2012.

DINIZ, Nilo Sérgio. **Ambiente e democracia participativa: a experiência do Conama**. Monografia (Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais). UFMG, Belo Horizonte, 2010.

FARIA, Claudia Feres; Ribeiro, Uriella. **Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo**. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P.126-131

\_\_\_\_\_. **Entre o real e o legal: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** In: AVRITZER, Leonardo (org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. **Os determinantes da efetividade democrática da participação social.** In: AVRITZER, Leonardo, SILVA, Eduardo Moreira da, et al. Democracia, república e participação. Módulo 1 do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2008. Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas públicas e participação, 2008.

\_\_\_\_\_. **Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste.** In: AVRITZER Leonardo (org). A participação Social no Nordeste. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Cadernos de formação volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente.** Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2006.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável.** Disponível em: [ftp://geofp.ibge.gov.br/documentos/recursos\\_naturais/indicadores\\_desenvolvimento\\_sustentavel/2012/ids2012.pdf](ftp://geofp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/indicadores_desenvolvimento_sustentavel/2012/ids2012.pdf). Acesso em: 27 out. 2012.

JORNAL VANGUARDA. **Começam as obras na Reserva Sousa Pepeu.** 13/082011. Caruaru. 2012. Disponível em: <http://www.jornalvanguarda.com.br/v2/index.php?pagina=noticias&id=9033>. Acesso em: 16 dez. 2012.

LAGE, Allene et al. **Catálogo de organizações da sociedade civil do Município de Caruaru/PE.** Caruaru. UFPE. 2007.

MATOS, Marlise. **Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva.** In: Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Módulo V do Programa da Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte. UFMG. 2011. P. 9-58.

MPPE. **Recomendação nº 006/2010.** Caruaru. 2010.

MORONI, José Antônio. **Há o desafio de se pensar em sistema de participação popular.** Publicado em 08/07/2011 16:54. ABONG entrevista Jose Antonio Moroni, com base em reportagem da revista do Ipea. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/ha-o-desafio-de-se-pensar-em-sistema-de-participacao-popular-que-abarque-todas-as-formas-organizativas-da-sociedade-afirma-moroni>. Acesso: 7 de dezembro de 2012.

MORONI, José Antônio. **O direito à participação no governo Lula.** In: Experiências nacionais de participação social. AVRITZER, Leonardo (org). São Paulo. Cortez, 2009. P 107-141

PIRES, Roberto Rocha C. et. Al. **Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas**. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P. 347-365.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU. **Diagnóstico Socioambiental de Caruaru**. Secretaria de Obras e Transportes – Diretoria de Meio Ambiente. Caruaru/PE. PMC/MMA/FNMA, 2006 88p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Declaração do milênio**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso: 13 dez. 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Porto Alegre: L&PM. 2012.

VIEIRA, Maria das Graças; SILVA, Cédrick. **Plano diretor como instrumento de planejamento participativo: um estudo na cidade de Caruaru/PE**.

Revista Eletrônica Gestão e Sociedade. Belo Horizonte. 2011.V. 5. Nº 11. P. 176-191. Disponível em:

<http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/gestoesociedade/article/viewFile/1328/923>. Acesso em: 06 dez. 2012.

TAYRA, Flavio. **O conceito de desenvolvimento sustentável**. Revista de Economia & Desenvolvimento Sustentável. Campina Grande. 2007. Ano 1 nº 0. P 14-16. Disponível em:

[http://www.ufcg.edu.br/~edufcg/filestodownload/revistas/E&DS\\_Ano\\_1\\_N\\_0\\_Ju\\_nho\\_2007.pdf](http://www.ufcg.edu.br/~edufcg/filestodownload/revistas/E&DS_Ano_1_N_0_Ju_nho_2007.pdf). Acesso em 06 dez. 2012.

TATAGIBA, Luciana. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P. 171-186

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista de Sociologia Política. Curitiba. 2005. Nº 25. P: 209-213. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>. Acesso em 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, e (org) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

WANPLER, Brian. **Instituições participativas como enxertos na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias**. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P. 152-158.

\_\_\_\_\_. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Brasília. Ipea, 2011. V. 7. P..43-51.

## **Anexo 1 – Índice de Siglas**

ACIC – Associação Comercial e Empresarial de Caruaru

APAC – Agência Pernambucana de Águas e Clima

ASPROMA – Associação dos Protetores do Meio Ambiente

CF-88 – Constituição Federal do Brasil de 1988

CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas

COBH-IPOJUCA – Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Ipojuca

COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente

DEM – Democratas

FEMA – Fundo Estadual do Meio Ambiente de Pernambuco

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPs – Instituições Participativas

MPPE – Ministério Público de Pernambuco

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

OSCs – Organizações Sociais

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMC – Prefeitura Municipal de Caruaru

PNMPJVS – Parque Natural Municipal Professor João Vasconcelos Sobrinho

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RI – Regimento Interno

RIO+20 – Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

URB – Empresa de Urbanização e Planejamento de Caruaru

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

WCED - World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Relatório Brundtland, conhecido como Nosso Futuro Comum)

ZPA – Zona de Proteção Ambiental

ZPC - Zona de Proteção Cultural

ZEI – Zona Especial de Interesse Social

## Anexo 2 – Roteiro de Entrevistas

### Sobre o entrevistado

1. Nome
2. Idade
3. Escolaridade e formação
4. Ocupação
5. Naturalidade/Estado
6. Morador de que bairro e há quanto tempo

### Envolvimento com o meio ambiente

1. O que é o meio ambiente para você?
2. O que motivou você a atuar com o meio ambiente e como foi o início de sua trajetória na área?
3. O que você acha da política ambiental de Pernambuco e de Caruaru?
4. Qual a sua concepção sobre responsabilidade ambiental?
5. Qual a sua concepção sobre desenvolvimento sustentável?
6. Que ações você considera fundamentais para a preservação do meio ambiente?
7. Qual a importância dos conselhos de meio ambiente?

### Sobre o Condema

1. O que levou você a participar do Condema?
2. A que instituição do Condema você está vinculado?
3. Você participa atualmente ou participou de outros conselhos?
4. Como você avalia a forma da escolha das entidades com assento no conselho?
5. Como você avalia a atual composição do Condema?
6. Como você avalia o grau de articulação dos conselheiros com a sociedade civil e com o poder público?
7. Que interesses prioritários você defende no conselho?
8. Como você se relaciona com a sua base de apoio e presta contas sobre a sua atuação no conselho?
9. Você acha que o Condema está cumprindo o seu papel?
10. Quais as dificuldades encontradas pelo Condema?
11. Como é possível melhorar a atuação do Condema?