

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL: AGENDA  
POLÍTICA E INTERAÇÕES

ADRIANE CRISTINE GOLDONI

Porto Alegre, julho de 2007.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL: AGENDA  
POLÍTICA E INTERAÇÕES

ADRIANE CRISTINE GOLDONI

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito para  
obtenção do Título de Bacharel em  
Ciências Sociais.  
Profa. Orientadora Soraya Maria Vargas  
Côrtes.

Porto Alegre, julho de 2007.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Soraya Côrtes, minha orientadora, pela paciência dispensada em minhas várias trocas de tema e pelo aprendizado que me foi proporcionado como sua bolsista de iniciação científica. Agradeço aos colegas de pesquisa Janete Reos, Liége Adamsky, Márcio Barcelos, Ana Marcela Sarria e Fernando Michelotti. Agradeço aos familiares, amigos e principalmente ao namorado e colega Alexandre Ben por compreenderem minhas ausências.

Agradeço à Secretaria Executiva do CONSEMA pelas informações e pelo material de pesquisa, assim como aos conselheiros que gentilmente conversaram comigo nas reuniões em que me fiz presente.

“Policy is rather like the elephant – you know it when you see it but you cannot easily  
define it”.  
(Funcionário público inglês, citado em Cunningham, 1963).

“Democracia se faz é no Congresso”.  
Fernando Henrique Cardoso (ex-presidente da república e sociólogo)

"Algum dia  
En cualquier parte  
Has de encontrarte contigo mismo  
Y solo de ti depende  
Que sea la más amarga de tus horas  
O tu momento mejor”.  
M. de Combi

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
1 PROCESSO POLÍTICO: AGENDA POLÍTICA E CONFLITOS AMBIENTAIS.....	12
1.1 Política pública, agenda política e a escola do Processo Político.....	12
1.2 Conflitos ambientais.....	15
2 PARTICIPAÇÃO E AMBIENTALISMO NO BRASIL.....	17
2.1 Do Global para o local e a institucionalização dos espaços de participação.....	17
3 O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL.....	23
3.1 O Estado do Rio Grande do Sul: características gerais.....	23
3.1.1 Sistema de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul.....	24
3.2 O PAPEL DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA AMBIENTAL DO RIO GRANDE DO SUL.....	25
3.2.1 Funções legais do Conselho Estadual do Meio Ambiente.....	25
3.2.2 Estruturação do Conselho Estadual do Meio Ambiente e relações entre instâncias internas.....	26
3.2.3 Dinâmica de funcionamento das Reuniões Plenárias.....	33
3.2.4 Formação da agenda.....	36
3.2.5 Agenda política / Pautas específicas.....	40
3.2.6 Resoluções.....	48
3.2.7 Relações com o contexto da institucionalidade governamental.....	54
CONCLUSÕES.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59
ANEXOS.....	62

## LISTA DE SIGLAS

ABEPAN	Associação Bentogonçalvense de Proteção ao Ambiente Natural
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
ALGA	Associação Livre para Gerenciamento Ambiental
APEDEMA	Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente
ASEPAN	Associação Ecológica Parceiros da Natureza
CEA	Centro de Estudos Ambientais
CLEPEI	Comissão de Luta pela Efetivação do Parque Estadual de Itapuã
DEFAP	Departamento de Florestas e Áreas Protegidas
DRNR	Departamento de Recursos Naturais Renováveis
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FEMA	Fundo Estadual do Meio Ambiente
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FZB	Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INGA	Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais
NAT	Núcleo Amigos da Terra
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEDAI	Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais
SEMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SERGS	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
SINDIAGUA	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul

## INTRODUÇÃO

Este estudo tem o propósito de analisar o papel de um espaço de participação da sociedade civil na construção das políticas públicas para a área de meio ambiente. Para tanto, escolheu-se como objeto de análise o CONSEMA/RS – Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul.

Objetivando investigar sua agenda política e as decisões tomadas por este conselho, assim como seu desenvolvimento e diferentes formatos no tempo, foram analisadas as atas de suas reuniões plenárias e as resoluções por ele expedidas, ambas entre 1995 (ano de criação do CONSEMA/RS) e 2007. Também foram realizadas observações em reuniões plenárias e contatos informais com conselheiros. Como principais indicadores do papel do conselho no contexto da política de meio ambiente no Estado foram utilizados os temas em pauta nas plenárias, o caráter de suas Resoluções e as relações do conselho no contexto da institucionalidade governamental da área de meio ambiente.

Neste sentido, realizou-se inicialmente uma caracterização de sua estrutura e funcionamento, passando-se à categorização dos temas tratados e à análise de falas em reunião. Ao mesmo tempo, as matérias de incidência das resoluções também foram tipificadas. Por fim, ao examinarem-se os dados obtidos, buscou-se uma análise que unificasse, dentro dos limites de um trabalho de conclusão, os três componentes que conforme Pacheco et al. (1992) seriam cruciais em estudos sobre conflitos ambientais: a ação (dos agentes envolvidos), a determinação (dos processos estruturais) e as mediações (políticas e culturais) desenvolvidas nos diferentes contextos de interação.

Considerando-se que a deliberação sobre políticas públicas não se desenvolve em um único lócus (CÔRTEZ, 1998), tomou-se o Conselho Estadual do Meio Ambiente do RS enquanto um “contexto de interação” (ALONSO & COSTA, 2002, p.10) dentre diversos outros possíveis. Sendo contextualizado em um amplo movimento que acarretou a constituição de novos arranjos participativos e cujo espaço de poder dentro da área de meio ambiente do Estado encontra-se estabelecido legalmente, embora constantemente questionado em suas relações

com outras instâncias de poder<sup>1</sup>, cabe indagar-se sobre quais temas este conselho efetivamente delibera.

A partir da Constituição de 1988 e da disseminação de novos espaços de participação, observa-se, na década de 90, um processo de amparo e institucionalização dos movimentos populares dentro dos marcos das democracias representativas (JACOBI, 2005). Segundo Jacobi, a

participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural, e de liberalização da economia e privatização do patrimônio do Estado (JACOBI, 2005, p. 122).

Neste sentido, Dagnino propõe a existência de um processo de “confluência perversa” (DAGNINO, 2004, p.95), no qual o desenvolvimento de mecanismos de participação serviria tanto ao projeto político democratizante quanto ao projeto neoliberal. Ao mesmo tempo, isto reforçaria a importância do papel do Estado “como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública” (Cunill in JACOBI, 2005, p.127). Criam-se, assim, as condições para a consolidação do processo de institucionalização da participação civil. Na medida em que os setores sociais comprometidos com o projeto democratizante passam de uma posição de confronto aberto com o Estado, na década anterior, para uma posição de aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com os setores governamentais, a “chamada ‘inserção institucional’ dos movimentos sociais” (DAGNINO, 2004, p.99) ganha força e abarca uma ampla diversidade de atores.

Entretanto, ainda conforme Dagnino, esta confluência perversa seria percebida por seus atores civis através de dilemas com relação a seu papel político nestes espaços:

‘o que estamos fazendo aqui?’, ‘que projeto estamos fortalecendo?’, ‘não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?’<sup>2</sup> (DAGNINO, 2004, p.97).

Assim, apesar de os conselhos gestores apresentarem-se enquanto arranjos institucionais inovadores, cuja característica principal é o fato de serem “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil de natureza

<sup>1</sup> Um caso que evidencia claramente esta situação é o atual debate sobre a implementação de projetos de silvicultura no Estado.

<sup>2</sup> Depoimentos de ativistas da sociedade civil recolhidos pelos estudos de Luciana Tatagiba, Gema Galgani e Magnólia Said e Ana Cláudia Chaves Teixeira, reunidos em Dagnino (2004).



deliberativa” (JACOBI, 2005, p.127), a capacidade destes espaços se traduzirem em práticas inovadoras e em uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos ainda deve ser indagada (JACOBI, 2005). A “marca das tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas” (JACOBI, 2005, p.122) e clientelistas existente no Brasil, os objetivos neoliberais de redução da ingerência estatal e as assimetrias de poder e acesso a recursos sociais, econômicos, culturais, políticos, de conhecimento técnico existentes entre seus participantes, acarretam tensões e conflitos variados dentro destes espaços, assim como determinam resultados diferenciados no que se refere a seu papel nos processos de mediação entre Estado e sociedade.

Segundo Tatagiba, “as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa” (TATAGIBA, 2005, p.210). Ainda que sejam apresentados motivos diferentes, a grande maioria dos estudos aponta uma “baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos” (TATAGIBA, 2005, p.210). Dentre os principais fatores apontados para estes resultados estariam aqueles ligados à dinâmica de funcionamento dos conselhos e à inserção destes no conjunto da institucionalidade governamental. Em associação a estes resultados, encontra-se, ainda, a existência e efetividade de fundos de recursos financeiros, criados para concentrar e transferir verbas dos níveis federal, estadual e municipal às políticas de meio ambiente.

Quanto à dinâmica interna dos conselhos, aponta-se a centralidade do Estado na elaboração de sua pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas de representatividade e padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, entre outros (TATAGIBA, 2005; JACOBI, 2005). A inserção dos conselhos no conjunto da institucionalidade governamental torna-se um obstáculo na medida em que os conselhos não detêm um papel claro dentro da área de política em que se encontram, criando ambigüidades e mesmo dúvidas quanto à legitimidade de suas decisões. A vinculação dos conselhos a fundos – somada à possibilidade dos conselhos determinarem a destinação de recursos – ao mesmo tempo em que permite uma maior legitimação destes espaços e um maior peso relativo dentro de suas áreas, também pode indicar uma restrição de suas decisões a questões financeiras (inexistindo ou ficando em segundo plano a deliberação política).

Em contrapartida, ainda que a capacidade deliberativa dos conselhos venha se mostrando restrita ou obstaculizada, a criação destes novos espaços participativos abre possibilidades de ampliação da representatividade dos setores sociais organizados, de transformações político-institucionais e da gestão da coisa pública, passos que seriam essenciais à construção de uma nova institucionalidade (JACOBI, 2005). Cabe, portanto, a análise destes canais de participação visando-se distinguir o alcance desta atuação institucional representativa na política pública em questão.

Neste sentido, este trabalho buscou respostas à seguinte problemática de pesquisa: Sobre que temas o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul delibera e como esta agenda política é configurada? Sendo oficialmente considerado como instância superior de construção das políticas públicas para o meio ambiente no Estado<sup>3</sup>, como o CONSEMA/RS desenvolve este papel? Com vistas a esclarecer a formação da agenda política e o papel deste espaço, focos principais desta pesquisa, foram analisadas também outras questões, tais como: Qual a inserção do CONSEMA na institucionalidade do Estado? Que atores mais participam de suas reuniões e influenciam na formação da pauta? Quais os resultados de suas deliberações?

A escolha das fontes de informação (atas das reuniões, Resoluções oficiais e observação a três plenárias) foi feita devido ao problema de pesquisa centrar-se na agenda política e no papel do conselho, sendo priorizadas a análise das plenárias, onde esta agenda é efetivamente desenvolvida, e a análise das Resoluções, que mostram quais temas da agenda receberam encaminhamentos de maior peso. A coleta de dados através de entrevistas com os conselheiros participantes, certamente agregaria informações importantes à problemática aqui proposta, entretanto, dadas as limitações do desenvolvimento de um trabalho de conclusão e a necessidade de um recorte de pesquisa aplicável a um período de tempo restrito, optou-se pelas fontes através das quais o problema proposto poderia ser mais diretamente observado.

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro discorre sobre as principais correntes de estudo das quais o trabalho se aproxima: a escola do processo político e a proposta das análises de conflitos ambientais. Ao mesmo

---

<sup>3</sup> Conforme Lei Estadual nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994, que determina sua criação enquanto órgão superior do Sistema Estadual de Proteção Ambiental – SISEPRA.

tempo, são discutidos os principais conceitos utilizados para a realização deste estudo. No segundo capítulo desenvolve-se uma breve contextualização histórica, buscando-se construir um arrazoado das relações entre participação e meio ambiente no Brasil. O terceiro capítulo inicialmente apresenta dados demográficos, econômicos e referentes à área de meio ambiente do Rio Grande do Sul. A seguir, busca-se contextualizar o CONSEMA no sistema de políticas públicas para o meio ambiente do Estado e caracterizam-se suas funções legais. Nos tópicos seguintes, são descritas e analisadas sua estruturação e instâncias internas, a composição e dinâmica das Reuniões Plenárias, a formação de sua agenda e os temas que fazem parte desta, suas Resoluções e, por fim, suas relações com o contexto da institucionalidade governamental da área ambiental. Em cada tópico encontram-se os devidos esclarecimentos, categorizações e interpretações referentes aos indicadores propostos. Ao final, são apresentadas algumas conclusões quanto ao papel do CONSEMA na política estadual de meio ambiente.

## 1 PROCESSO POLÍTICO: AGENDA POLÍTICA E CONFLITOS AMBIENTAIS

Este capítulo objetiva situar teoricamente a problemática proposta, sendo aqui discutidos os principais conceitos que contribuiram para o processo de investigação e análise. Enfoca-se o processo de construção das políticas públicas, sendo a formação da agenda e os conflitos ambientais partes deste processo.

### 1.1 Política pública, agenda política e a escola do processo político

Com a remodelação institucional e a descentralização promovidas no país nas últimas duas décadas, novos atores passam a tomar parte na formação da agenda política brasileira. Atores sociais locais, antes excluídos dos processos de construção das políticas públicas, podem interferir nesta agenda e ampliá-la. Passa-se de uma perspectiva verticalista para a de horizontalização, com a criação de novas instâncias de participação permitindo uma maior diversificação dos temas que entram na agenda de deliberação, uma vez que são incluídos assuntos demandados por agentes civis.

Neste sentido, ainda que o setor governamental e a máquina pública não percam sua centralidade neste processo de construção e implementação das políticas, abrem-se novas perspectivas de conceituação do termo políticas públicas. De acordo com Haroldo Abreu, políticas públicas são o resultado de

mediações político-institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões (economia, política, cultura, etc.) e são implementadas por atores políticos através de instituições públicas (Abreu apud VIEIRA; BREDARIOL, 1998, p. 78).

O foco desta conceituação, portanto, recai no processo de formulação das políticas e nas relações entre os atores. Desta forma, os conflitos internos aos espaços de mediação de interesses, as oposições e composições que se estabelecem e seus efeitos na agenda política tornam-se fatores centrais ao estudo e compreensão do processo político na atualidade. Sendo que as novas instâncias colegiadas de participação podem estar servindo tanto como estratégias do Estado para controlar a participação dos atores sociais, quanto como um canal potencializador da ação política das organizações populares sobre o Estado, esta perspectiva processual de entendimento das políticas públicas permite avaliações

quanto à existência ou não de redistribuição de poder nestas instâncias, sem desconsiderar-se a relevância do papel das instituições governamentais e de seus órgãos gestores neste processo.

Sob esta perspectiva, segundo Vieira e Bredariol,

Uma pauta de política pública é o conjunto de temas dessa política que compõem as preocupações atuais dos atores mais influentes num determinado período. Ela representa resultados de negociações, dentro de uma correlação de forças entre atores (...) Uma questão se torna objeto de políticas públicas, não em função da gravidade que assuma para um ator social, mas em função dos interesses que envolve, da consciência, da organização dos discursos, dos argumentos e das pressões que são construídos para inseri-la na pauta política (VIEIRA; BREDARIOL, 1998, p. 79).

Ou seja, “os problemas ambientais não se ‘automaterializam’. Eles resultam de competições entre tipos e compreensões distintas dos problemas pela atenção pública” (ALEXANDRE, 2004, p. 79), sendo a agenda política a configuração temporária dos principais temas que tomam corpo e destaque no processo político.

Tendo por pressuposto o fato de que a formulação das políticas passa por interações diversas, não restringindo-se às determinações governamentais, a chamada escola do processo político traz uma sistemática relevante à análise da constituição das agendas de deliberação e do papel dos espaços onde esta configuração ocorre. Alguns dos principais autores desta corrente são Craig Jenkins, Thomas Birkland, Paul A. Sabatier e John Kingdon. Quanto à aplicação desta teorização à construção de políticas públicas de cunho ambiental, destaca-se o trabalho de Holmes & Scoones (2000). Estes autores realizaram um amplo mapeamento de processos de deliberação, desenvolvidos tanto em espaços governamentais quanto não-governamentais, em países do norte (Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Bulgária, Suíça e Dinamarca) e do sul (principalmente países africanos e latino-americanos, sem, entretanto, incluir o Brasil).

Segundo a escola referida, grupos diversos de agentes se envolvem e interagem na formulação de políticas públicas, podendo estas interações ser cooperativas (com a formação de alianças entre os diferentes atores), mas sendo mais recorrentemente conflitivas. Nestes conflitos, as disputas ocorrem “seja em torno do controle sobre bens e recursos, seja quanto ao poder de gerar e impor certas definições da realidade” (ALONSO; COSTA, 2002, p.8), uma vez que compete-se, inclusive, pela demarcação dos objetos que estarão em disputa.

Dentro desta perspectiva, outro fator que se torna crucial é a observação no tempo do processo político. Posto que

Os conflitos têm história, não é possível compreendê-los tomando em conta apenas a configuração presente da ação coletiva. (...) Esta perspectiva compreende assim uma sociologia da ação, sem abrir mão do esquadro sócio-histórico mais amplo que o estruturalismo oferece. (ALONSO; COSTA, 2002, p. 9)

Desta forma, o processo político é compreendido a partir de quatro conceitos básicos: o de estrutura de oportunidades políticas; o de lógica da ação coletiva; o de estruturas de mobilização; e o de repertório contencioso (ALONSO; COSTA, 2002).

O conceito de estrutura de oportunidades políticas refere-se ao contexto sócio-histórico no qual a temática em questão se localiza. Privilegia-se uma análise das condições que dilatam ou restringem as opções de ação disponíveis para os agentes, entrando aqui tanto constrangimentos estruturais (processos de longa duração que alteram as relações entre Estado e sociedade), quanto conjunturais (mudanças circunstanciais do padrão político-institucional). No caso brasileiro, a estrutura de oportunidades políticas que permite a constituição da pauta ambientalista se organiza a partir do processo político de redemocratização, tendo este gerado um espaço público permeável a este tipo de demandas. Ao mesmo tempo, a nova ordem constitucional produziu um arcabouço jurídico-institucional que passou a regulamentar a questão ambiental no país (agências de controle, legislações específicas, institutos legais de mediação e regulação dos conflitos, e fóruns participativos). Estes elementos tanto abrem espaços à inserção da temática ecológica quanto limitam e habilitam diferentes atores a participar da arena de disputas ambientais (ALONSO; COSTA, 2002).

A estrutura de oportunidades esclarece a hierarquia das posições e descreve distintas linhas de ação para agentes desiguais. Define afinal de contas quais grupos conseguem acesso à própria posição de enunciação pública e, por decorrência, quais se vêem privados deste privilégio (ALONSO; COSTA, 2002, p.12).

Seguindo esta perspectiva, o conceito de lógica da ação coletiva reporta-se aos modos através dos quais os agentes coletivos do processo político interagem com o mesmo e assim se formam. Os padrões de organização e comportamento de agentes e instituições não são tidos como “dados” ou condições iniciais, não havendo categorias fixas, mas formadas durante o próprio processo contencioso. Desta forma, a atuação dos participantes deve ser observada em suas alterações no

tempo e relações para com o espaço de participação e os outros participantes envolvidos (ALONSO; COSTA, 2002).

O terceiro conceito é o de estruturas de mobilização, que se refere às formas através das quais os diversos grupos sociais se articulam e, mesmo eventualmente em oposição, possuem graus variados de interdependência. O quarto conceito é o de repertório contencioso, que abrange variáveis culturais e refere-se às formas de interpretação da realidade que diferentes grupos sociais possuem. Para agir, os atores orientam suas ações a partir de um estoque de formas de interpretação da realidade que encontram disponível em seu tempo (BARBANTI, 2002).

Saliente-se que o estudo desenvolvido neste trabalho se aproximou dos conceitos de estrutura de oportunidades políticas e de lógica da ação coletiva, sendo ambos utilizados com vistas a identificar possíveis explicações quanto à formação da agenda política e ao papel exercido pelo conselho em questão. Os conceitos de estruturas de mobilização e repertório contencioso tiveram de ser colocados em segundo plano, uma vez que demandariam análises ainda mais pormenorizadas das atas das reuniões, assim como a coleta de dados através de entrevistas e mais observações de plenárias do que as realizadas nesta pesquisa.

## 1.2 Conflitos ambientais

Segundo Alexandre (2004), com o processo de redemocratização, abertura de espaços a novos atores e a conseqüente complexificação do movimento ambientalista, até a elaboração da mais adequada definição do conceito de meio ambiente torna-se elemento de disputa entre atores que a princípio estariam mais próximos no âmbito da luta política<sup>4</sup>. Portanto, a análise da formação de uma agenda política também há de levar em conta as diversas tensões que perfazem os espaços onde as políticas são deliberadas. Neste sentido, os recentes estudos com relação a conflitos ambientais aportam aqui outra sistemática relevante.

Estes estudos têm desenvolvido análises de questões tanto com relação aos diferentes enfoques conceituais dados à problemática ambiental na proposição de políticas públicas para esta área, quanto referentes a conflitos locais entre interesses bastante específicos (geralmente entre os interessados na implantação de

---

<sup>4</sup> O autor sinaliza divergências neste sentido entre associações de moradores e associações ambientalistas, entre empresários e cientistas, etc.

empreendimentos ou projetos de alto impacto ambiental e as populações afetadas por estes impactos). Destacam-se aqui os apontamentos destes estudos quanto às principais formas de tensionamento existentes nestes conflitos.

De acordo com Jacobi (2005), a principal tensão a ser considerada seria a existente entre a ótica dos grupos interessados e a perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. Fuks (1997) também destaca a tensão entre interesses privados e interesses coletivos, marcada pelos diferentes aspectos de compreensão dos problemas ambientais, que podem ser identificados, por exemplo, através das formas de ação do público, dos agentes de governo e dos cientistas. Ou seja, a posição dos atores e suas compreensões prévias dos temas em disputa são também fatores que podem influenciar a constituição da agenda.

Já segundo Sabatini (1997), outras tensões estariam envolvidas neste processo: tensão entre o papel de mediação e o de negociação das autoridades locais (sendo a mediação um papel que deve assumir um caráter de neutralidade, enquanto na negociação a autoridade referida pode ser parte interessada na disputa); tensão entre passividade e mobilização da sociedade civil (podendo estas serem momentos distintos de um mesmo processo); e tensão entre competência e consenso (diferenciando-se aqui as decisões com base no verticalismo, muitas vezes de caráter técnico e especializado, das decisões tomadas com base na aceitação do conflito e posterior consenso de posições).

Outros pontos como a informação e a desinformação dos atores, as trajetórias político-partidárias dos participantes e a existência de alianças entre atores ambientalistas e atores sociais de outras áreas de atuação (assistencial, religiosa) também são fatores relevantes no tensionamento e configuração dos espaços de participação (OLIVEIRA, 2005).

Saliente-se que mesmo que decisões possam ser tomadas nos fóruns participatórios, o processo de deliberação política aberto à participação pode ser formado apenas por questões não problemáticas, não sendo então identificados processos conflitivos. Nestes casos, a constituição da agenda política real geralmente é restrita a poucos detentores de poder (CÔRTEZ, 2004). Entretanto, uma vez que estudos prévios têm indicado que o objeto de análise escolhido (Conselho Estadual do Meio Ambiente/RS) apresenta um caráter de forte conflito entre o setor governamental e o setor ambientalista (OLIVEIRA, 2005), justifica-se este arrazoado teórico com foco nos processos políticos conflitivos.



## 2 PARTICIPAÇÃO E AMBIENTALISMO NO BRASIL

Este capítulo objetiva desenvolver um breve arrazoado histórico das relações entre participação e meio ambiente no Brasil. Enfocam-se os processos de democratização e institucionalização da participação da sociedade civil, ao mesmo tempo em que se constrói uma descrição da inserção do ambientalismo neste contexto. Desta forma, este capítulo serve como uma primeira análise da estrutura de oportunidades políticas em que o objeto do presente estudo se insere.

### 2.1 Do global para o local e a institucionalização dos espaços de participação

Observando as origens da chamada “questão ambiental”, bem como da proposta de descentralização do Estado, podemos contextualizar a emergência de ambas no cenário da globalização. Fatores interligados como o agravamento de problemas ambientais, o mercado global e a reestruturação produtiva, a reconfiguração do papel do Estado-Nação e o surgimento de novos atores sociais (tanto da esfera do mercado quanto da sociedade civil organizada) acabam por sugerir uma forte correlação entre as proposições de novos espaços de decisão política e novos padrões de desenvolvimento (CORRÊA, 2003).

Surgindo inicialmente da luta ambientalista dos anos 60 e 70, os debates sobre a crise ambiental chegam à ONU e tem como marco de referência mundial a cúpula de Estocolmo, realizada em 1972.

No Brasil, aponta-se que o ambientalismo teria passado a tomar corpo, enquanto movimento organizado, a partir de 1958, inicialmente promovendo ações de caráter preservacionista. No início dos anos 70 constituem-se novas propostas, de proveniência tanto do Estado e de seus órgãos de governo quanto de grupos organizados da sociedade civil (sendo aqui incluídos entidades ambientalistas recém formadas, grupos de defesa dos consumidores, defensores da reforma agrária, entre outros). Neste momento, as relações entre as agências estatais e estas entidades civis tinham simultaneamente um lado conflitivo e outro cooperativo. Destaca-se, neste período, uma incorporação acrítica das problemáticas ambientalistas do Primeiro Mundo no Brasil (tais como a chuva ácida e a energia nuclear). Gradativamente, a atuação destes movimentos nas décadas de 70 e 80 passa a

incorporar temáticas locais, principalmente através da denúncia e da conscientização pública sobre a degradação ambiental (LEIS, 1996).

A institucionalização da gestão ambiental no Brasil inicia-se com a Lei Federal 6.938/81, que estabelece as bases da Política Nacional de Meio Ambiente, cria o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente e o CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, e dispõe sobre a articulação e responsabilidade de seus órgãos competentes nos três níveis de governo, sendo os órgãos e entidades da esfera municipal responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades que degradem o meio ambiente em seu território.

Na segunda metade dos anos 80, a progressiva disseminação da preocupação pública (interna e externa ao Brasil) com a temática ecológica amplia o conjunto de atores envolvidos com a reivindicação e produção de políticas ambientais. Além das instituições governamentais e organizações civis, o ambientalismo brasileiro passa a incluir novos grupos sociais organizados, instituições científicas e setores empresariais, complexificando-se cada vez mais (LEIS, 1996). Há um movimento generalizado de institucionalização por parte das associações civis, o que inverte o centro de participação do voluntarismo para a profissionalização (LEIS, 1996; OLIVEIRA, 2005), adotada enquanto possibilidade de maior influência dos grupos ecologistas sobre os outros atores envolvidos (LEIS, 1996).

Acompanhando: o lançamento do Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum<sup>5</sup>; as demandas de fundo ambiental, cada vez mais expressivas, da sociedade civil brasileira e as pressões de regramentos internacionais que começam a incluir como meta a preservação de recursos naturais; a Constituição Federal Brasileira, de 1988, consagrou o tema ambiental como matéria constitucional, garantindo o “direito do cidadão ao meio ambiente sadio”, considerando este como “bem público de uso comum” e estabelecendo que seria objeto de competência partilhada entre todos os entes federados<sup>6</sup>. Assim, impôs-se “ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente” (VIEIRA; BREDARIOL, 1998). Os municípios tornaram-se partícipes da federação – dotados de autonomia política, administrativa e financeira – e passaram a criar seus órgãos ambientais locais, num

---

<sup>5</sup> Lançado em 1987 e elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, o Relatório Brundtland versa sobre os problemas ambientais, suas possíveis causas e soluções. Traz o termo “desenvolvimento sustentável” pela primeira vez.

<sup>6</sup> Conforme Capítulo VI, Artigo 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988.

processo de descentralização associado ao panorama de fim do regime militar, à democratização e à crise fiscal das instâncias centrais de governo (CÔRTEZ, 2002).

Assim, a inserção da problemática ecológica na agenda política internacional ampliou a perspectiva ambiental brasileira e houve um aumento da importância desta área na estrutura estatal, tendo como marco a criação do IBAMA em 1989.

Tendo seu foco inicial de implementação nas políticas de saúde, assistência social e educação (já no final dos anos 80), a descentralização política adquiriu maior relevância na área ambiental mais recentemente, em especial a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – também conhecida como Rio 92 ou Eco 92. Este encontro reuniu, no Brasil, representantes de 180 países, 105 chefes de estado e produziu a Declaração do Rio e a Agenda 21 (devendo esta ser desenvolvida em níveis global, regional e local), ambos incorporando simultaneamente os direitos ao desenvolvimento e a um meio ambiente saudável (SACHS, 1993). Eventos paralelos, como o Fórum Global, reuniram representantes de ONGs e diversas outras entidades da sociedade civil, constituindo-se em marcos de participação e de crítica à visão que consideravam superficial (ou mesmo economicista) da Declaração do Rio.

No governo Collor (1990-1992) foram criados a Secretaria e o Fundo Nacional de Meio Ambiente; no governo Itamar (1992-1994) a Secretaria foi transformada em Ministério; e nos governos FHC (1995-2002) iniciou-se um amplo processo de discussão objetivando repensar as atribuições do IBAMA, dentro de um enfoque de descentralização, desconcentração e da formação de parcerias com o setor privado e instituições não governamentais (BRITO; CÂMARA, 1998). Observa-se, portanto, que a implantação dos conselhos gestores do meio ambiente no Brasil é perpassada por influências externas e internas, sendo estas tanto no sentido do projeto de democratização do país quanto com vistas à remodelação da gestão pública nacional que objetiva a diminuição do papel do Estado.

Em sua face democratizadora, estes conselhos foram

concebidos para funcionar como (...) 'instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta' (Avritzer apud ANDRADE, 2004).

Os pressupostos da constituição destas novas instituições residem na possibilidade dos grupos organizados influírem e decidirem sobre o tipo de

sociedade e de ação governamental necessários ao bem estar da coletividade, assim como se manteriam mecanismos de avaliação das ações governamentais (ANDRADE, 2004).

Neste bojo, os conselhos deliberativos locais para a área de meio ambiente foram criados com um caráter predominantemente deliberativo e com funções de normatização e regramento, tendo como competências principais o estabelecimento de prioridades, diretrizes e critérios para as políticas estaduais e municipais de meio ambiente, bem como o acompanhamento da implementação destas políticas<sup>7</sup>. Neste sentido, discorrendo sobre os Conselhos de Meio Ambiente, Jacobi caracteriza-os, dizendo que estes

conselhos costumam ter em sua composição representantes de entidades ambientalistas e de outros segmentos da sociedade civil, tais como representantes dos trabalhadores, do setor produtivo, de universidades, entre outros. Alguns desses conselhos têm função de regulamentar leis, o que torna a participação nesses espaços ainda mais importante para os diferentes segmentos com interesse na matéria de preservação ambiental. Outros têm função consultiva e propiciam que a sociedade apresente seu ponto de vista na formulação de políticas públicas e programas (JACOBI, 2005, p. 129).

Entretanto, o autor também destaca que os conselhos de meio ambiente “frequentemente são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório, e onde a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório” (JACOBI, 2005).

O contexto internacional não deixa de ser relevante neste período, principalmente ao levar-se em conta a emergência do uso de conceitos como “responsabilidade sócio-ambiental” e “crescimento ambientalmente sustentável” por parte do setor empresarial. As Agências Multilaterais passam a exercer um forte papel na determinação das políticas públicas nacionais também nesta área, sendo que no triênio de 1995 a 1997, 40% dos gastos do Ministério do Meio Ambiente com ações ambientais foram executados com recursos internacionais. Os principais programas de conservação e proteção dos recursos naturais e estímulo a experiências de desenvolvimento sustentável, implementados por este ministério, empregaram direta ou indiretamente recursos internacionais de doações e/ou

---

<sup>7</sup> Conforme observa-se em: Lei Estadual 5610, Pará, 20/11/90; Lei Estadual 035, Roraima, 30/12/92; Lei Estadual 7978, Paraná, 30/11/1984; Lei Estadual 1022, Acre, 21/01/92; Decreto Estadual 44316, Minas Gerais, 07/06/06; Regimento Interno CONSEMA/SP, São Paulo, 22/09/98; que criam e/ou estabelecem as competências e funcionamento dos conselhos estaduais de meio ambiente destes Estados.

empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (CARVALHO, 2003).

No primeiro governo Lula (2003-2006), os programas e projetos do Ministério de Meio Ambiente apresentavam como um de seus principais objetivos construir um planejamento para o desenvolvimento sustentável que fortalecesse a participação da sociedade civil por meio da cidadania ativa<sup>8</sup>. Neste segundo governo, o discurso da participação democrática mantém-se, mas recebem mais destaque programas e projetos de crescimento de forte impacto ambiental (principalmente no setor de produção de energia hidrelétrica e nuclear).

Analisando-se o panorama exposto até aqui, observa-se uma transposição dos debates para as esferas locais, ao mesmo tempo em que constituem-se espaços institucionalizados que permitiriam debates e busca de soluções práticas para problemas locais. Este processo, principalmente dada a institucionalização dos canais de participação, induziu à profissionalização dos participantes destes movimentos e fez com que o militantismo ambientalista adquirisse um caráter mais técnico (OLIVEIRA, 2005).

A complexificação do movimento, com a inserção neste de novo atores, também acarreta uma maior dificuldade de estabelecimento de fronteiras ou de uma determinação mais acurada dos representantes do “movimento ecológico”, uma vez que “se trata a todo o momento de construir audiências, acordos e alianças tanto internas quanto externas com os tipos mais variados de organizações e de causas sociais” (OLIVEIRA, 2005, p. 431). Desta forma, ao mesmo tempo em que o movimento ambientalista é fortalecido com a inserção destes diferentes agentes, ampliam-se e diversificam-se seus pressupostos a tal ponto em que as referências antes estabelecidas e consensualizadas tornam-se permeáveis e têm agora de competir com novos referenciais.

Quanto à efetiva participação e os resultados das deliberações do Conselho Nacional de Meio Ambiente e dos conselhos estaduais e municipais desta área, poucos são os estudos que se detém nesta temática. Segundo Jacobi (2005), o CONAMA aprovou de 1981 até 2002 mais de 280 resoluções que têm impacto na gestão ambiental, uma média de 12,7 resoluções por ano. Ou seja, ao menos em termos quantitativos este conselho apresenta uma influência bastante relevante nas

---

<sup>8</sup> Conforme website do Ministério do Meio Ambiente. <http://www.mma.gov.br/>

políticas ambientais. Sua composição inclui 101 membros, sendo 32 do governo federal, 27 dos estados e Distrito Federal, oito dos municípios, 22 entidades de trabalhadores e da sociedade civil, oito entidades empresariais e um membro honorário. Nos conselhos estaduais e municipais os resultados têm sido desiguais, com significativas diferenças entre regiões e, na maioria dos casos, existindo ainda “uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados” (JACOBI, 2005).

Com este breve levantamento histórico da inserção do ambientalismo na política brasileira, principalmente com relação ao processo de descentralização, pôde-se observar uma forte vinculação entre os processos políticos desenvolvidos no país e determinações internacionais – de caráter ambientalista ou não. Há que se retomar aqui o sentido de “confluência perversa” proposto por Dagnino (2004), sendo os conselhos uma resposta tanto à pressão popular que demandava políticas ambientais e espaços de participação na elaboração destas, quanto à crise do formato estatal que perfazia o contexto de sua criação e o projeto neoliberal subjacente. Observando-se os efeitos deste processo, pôde-se obter uma visão ampla da estrutura de oportunidades políticas em que o CONSEMA/RS se insere, sendo, ao mesmo tempo, espaço de participação da sociedade civil e parte da institucionalidade governamental. Desta forma, obtiveram-se também indicações com relação aos diferentes papéis que este conselho pode estar desempenhando no contexto da política ambiental deste Estado, foco principal da problemática de pesquisa proposta neste trabalho.

### 3 O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL

#### 3.1 O Estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul localiza-se na região sul do Brasil, sendo seu Estado mais meridional, e faz fronteira com Santa Catarina e os países Uruguai e Argentina. Segundo dados de 2005 disponibilizados pelo IBGE, o Estado possui 496 municípios, área de aproximadamente 282 mil km<sup>2</sup> e uma população de 10.845.087 habitantes. Grande parte desta população (4.101.042 habitantes ou 37,8%) concentra-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, capital do Estado. Considerando-se a faixa etária dos habitantes temos que 32,1% são crianças e adolescentes (de 0 a 19 anos); 55,6% são adultos (de 20 a 59 anos) e 12,3% são idosos (60 anos ou mais). Outro ponto a se destacar é o fato de que 95,6% das pessoas residentes são também naturais do Rio Grande do Sul.

Economicamente, em 2005, o Estado respondia por 7,49% do PIB nacional<sup>9</sup>. De acordo com o Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul, o Estado é o maior produtor de fumo (50,7% da produção) e de arroz (49,5%) do país, o segundo maior produtor de trigo (36,4%) e o terceiro maior de soja (16,8%). O setor industrial responde por mais de um terço da economia do Estado, sendo que a indústria de transformação gaúcha é a segunda maior do país<sup>10</sup>. Estes dados econômicos recebem destaque aqui uma vez que os setores produtivos, tanto agrícolas quanto industriais, são apontados como aqueles de maior impacto no meio ambiente, principalmente devido à produção de resíduos e ao uso de recursos hídricos.

Conforme Oliveira (2005), com relação às organizações ambientalistas do Rio Grande do Sul, 18% (14) delas foram fundadas nos anos 70, 60% (47) nos anos 80 e 22% (18) entre 1990 e 2005. A maioria das organizações encontra-se no interior do Estado (63% ou 137), enquanto as restantes localizam-se na capital Porto Alegre (48 organizações ou 22%) e em sua Região Metropolitana (33 organizações ou 15%)<sup>11</sup>. De acordo com a pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente 2002” do IBGE, no Rio Grande do Sul, 70% dos municípios possuem

---

<sup>9</sup> FEE/Núcleo de Contabilidade Social

<sup>10</sup> Dados disponíveis no Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul, referentes ao ano de 2003.

<sup>11</sup> Observamos que o autor trabalhou com dois totais diferentes de organizações: 79 ao discutir o período de fundação e 218 ao referir-se a sua localização. Tal se deu uma vez que os dados quanto à fundação não estavam disponíveis para todas as associações do Estado.

órgão municipal para o meio ambiente (seja na forma de secretaria, departamento, assessoria, setor ou órgão similar) e 43% possuem conselho municipal de meio ambiente ativo. Outro fato a destacar é o de que o Estado é o quarto do Brasil com maior frequência de reuniões dos conselhos municipais desta área (IBGE, 2002).

Com relação a parcerias com vistas a implementar ações na área ambiental, 30% dos municípios do Estado desenvolvem algum tipo de convênio, cooperação técnica ou outra parceria com instituições privadas (ficando o Estado atrás somente de Roraima e Amapá). A maioria (56%) dos municípios participa de Comitês de Bacias Hidrográficas, ao passo que apenas 14% informaram ter recebido recursos financeiros específicos para a área de meio ambiente em 2001 (estando o RS empatado com o Acre em 13<sup>o</sup> lugar em número de municípios que apontam este recebimento). Com relação ao processo de implantação das Agendas 21 municipais, o Rio Grande do Sul é o estado que apresenta a menor proporção de municípios que já iniciaram este processo (apenas 7%). Aproximadamente 35% dos municípios possuem Unidade de Conservação.

Considerando os dados acima, pode-se observar que o Estado apresenta indicações de um número elevado de espaços de gestão e participação no setor ambiental (organizações civis, órgãos públicos, conselhos municipais e comitês), entretanto com poucos municípios dispendo de recursos específicos para ações na área ambiental.

### 3.1.1 Sistema de Meio Ambiente

Os primeiros órgãos estaduais relacionados à área de meio ambiente foram fundados na década de 50. O Museu de Ciências Naturais foi criado em 1955 e o Jardim Botânico em 1958. Na década de 70 foi criada a Coordenadoria do Controle do Equilíbrio Ecológico do RS, órgão que deu origem à FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler em 1990. Em dezembro de 1994 foi criado o SISEPRA – Sistema Estadual de Proteção Ambiental através da Lei Estadual 10.330. Esta mesma legislação criou o FEMA – Fundo Estadual do Meio Ambiente e instituiu o CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente enquanto órgão superior do Sistema, dispendo sobre suas atribuições, estruturação e composição. A SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente foi criada em julho de 1999, em um processo onde se desmembrou a antiga Secretaria Estadual da



Saúde e do Meio Ambiente em dois novos órgãos, sendo o CONSEMA o responsável pela avaliação da proposta de lei redigida pela FEPAM e encaminhada posteriormente à Assembléia Legislativa.

Desta forma, o CONSEMA é parte de um Sistema que inclui a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, enquanto órgão central; as demais secretarias, órgãos de estado e instituições governamentais e não-governamentais, enquanto órgãos de apoio; e os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos ambientais, preservação e conservação do meio ambiente e execução da fiscalização das normas de proteção ambiental, enquanto órgãos executores (Lei Estadual nº 10.330, RS, 27/12/1994, Artigo 5º). Assim, atualmente os programas de responsabilidade da SEMA são executados por seus órgãos diretos – Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP) e Departamento de Recursos Hídricos (DRH) – e por suas entidades vinculadas – Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e Fundação Zoobotânica do RS (FZB-RS). Ainda se fazem presentes, além do CONSEMA, outros espaços com participação da sociedade civil: CRH – Conselho de Recursos Hídricos, CONFEMA – Conferência Estadual do Meio Ambiente e Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas.

### 3.2 O PAPEL DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA AMBIENTAL DO RIO GRANDE DO SUL

#### 3.2.1 Funções legais do Conselho Estadual do Meio Ambiente

De acordo com a Lei 10.330/94, que cria o CONSEMA/RS enquanto órgão superior do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA), este conselho tem caráter deliberativo e de normatização ambiental, sendo responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Estadual do Meio Ambiente. Suas competências envolvem estabelecer normas, padrões, critérios e diretrizes para a área ambiental no Estado; deliberar sobre Recursos legais e conflitos em matéria ambiental; estabelecer prioridades para o encaminhamento de recursos financeiros (tanto do FEMA quanto de outras fontes) para programas e projetos ambientais; apreciar e deliberar sobre EIA/RIMAs; e estimular a participação da comunidade no desenvolvimento da qualidade ambiental do Estado (Resolução CONSEMA 01/95).

Estas funções legais previstas apresentam o conselho em estudo enquanto um órgão de ampla margem de intervenção na política ambiental do Estado, podendo envolver-se com a construção das políticas públicas, com a fiscalização sobre recursos financeiros e sobre projetos de impacto ambiental, assim como com a promoção de uma maior participação da sociedade civil na área de meio ambiente. Entretanto, faz-se necessária uma análise da implementação, na prática, destas funções, com vistas a compreender o papel real deste espaço no contexto das políticas ambientais no RS. Para tanto, serão aqui utilizados como principais indicadores os temas em pauta nas reuniões plenárias, o caráter de suas resoluções e as relações do conselho com o restante da institucionalidade governamental da área de meio ambiente. Em associação a estes indicadores, buscando-se também descrever o funcionamento do CONSEMA/RS, serão analisadas sua estruturação e instâncias internas, composição e dinâmica da plenária, as presenças das entidades representadas nas reuniões e a formação da agenda de deliberações do conselho.

### 3.2.2 Estruturação do Conselho Estadual do Meio Ambiente e relações entre instâncias internas

Com relação a sua estrutura interna, o conselho é formado por: Presidência, Secretaria Executiva, Câmaras Técnicas (Permanentes e Provisórias) e Plenário. Entre as funções do Presidente encontram-se convocar e presidir reuniões, assim como aprovar suas pautas; encaminhar a votação de matérias submetidas à decisão do conselho; assinar atas e Resoluções; convidar participantes externos para as plenárias e representar o conselho. De 1995 a 2000, a Presidência foi exercida pelo Secretário Estadual da Saúde e Meio Ambiente, sendo assim seguida determinação constante na Resolução CONSEMA 01/95, que dispunha sobre seu Regimento Interno. Em 1999, devido a debates que se tornaram recorrentes no conselho, é criada Câmara Técnica Provisória com vistas a tratar da revisão do Regimento Interno e propor alterações no mesmo. Deste modo, em 2000 é aprovado novo Regimento Interno, através do qual a Presidência passa a ser eleita dentre os representantes do conselho, permanecendo no cargo por dois anos.

O primeiro presidente eleito, em 2001, foi o Secretário Estadual do Meio Ambiente na época; o segundo foi o Diretor-presidente da FEPAM, em 2003; e o terceiro foi o representante titular da FAMURS no conselho, tendo sido eleito em

2005. A última eleição foi realizada em 2007, dando posse à Secretária Estadual de Meio Ambiente que, entretanto, deixou a SEMA pouco tempo depois, assumindo a presidência do CONSEMA o novo e atual Secretário de Meio Ambiente.

A Secretaria Executiva envia aos conselheiros atas, convocações para as reuniões e a pauta antecipadamente. A Secretaria, juntamente à Presidência, é responsável pela sistematização da pauta, tendo por base os pedidos de inclusão de temas realizados durante as reuniões ou encaminhados fora destas. A função do Secretário Executivo é acompanhar a presidência na coordenação da reunião plenária, bem como substituir o Presidente quando este estiver ausente. Em todas as gestões analisadas, o cargo de Secretário Executivo foi ocupado por representantes da FEPAM.

Como a Presidência do conselho foi exercida sempre por representantes ligados a instituições governamentais (Secretaria de Meio Ambiente, FEPAM, enquanto órgão gestor da área ambiental, e FAMURS, enquanto representação ligada às prefeituras do Estado) e que seus Secretários Executivos sempre foram membros da FEPAM, há que se considerar a possibilidade da existência de relações de subordinação entre o conselho e estes órgãos governamentais. Ainda que a análise das reuniões (Ata da 74ª e 93ª Reuniões Ordinárias) tenha demonstrado que os presidentes eleitos a partir de 2000 gozavam de reconhecimento – inclusive por parte de entidades ambientalistas – por terem trajetória prévia na área ambiental, a questão da autonomia de deliberação do conselho seguidamente foi posta em dúvida, principalmente com relação à formação das pautas e ao papel do conselho no contexto da política estadual<sup>12</sup>.

As Câmaras Técnicas, tanto Provisórias quanto Permanentes, têm a função de discutir assuntos específicos levados ao conselho e formular propostas a serem submetidas ao Plenário, sendo que todo o trabalho realizado nas Câmaras deve ser referendado nesta instância para que possa adquirir caráter de Resolução. A composição das Câmaras inclui conselheiros e outros representantes – mesmo que não conselheiros – das entidades com assento no conselho e que tenham encaminhado pedido de participação. A escolha dos participantes se dá no momento da criação da Câmara, em Plenário. Alterações no quadro de entidades desta composição também necessitam de aprovação na plenária.

---

<sup>12</sup> Conforme será explicitado na seção “Formação da agenda”.

Atualmente, o conselho conta com 12 Câmaras Técnicas Permanentes<sup>13</sup>, todas elas possuindo um calendário de reuniões mensais. A análise das atas expôs a importância destas Câmaras – tanto Permanentes como Provisórias – para o processo de deliberação do conselho, posto que a maioria dos assuntos passa por alguma(s) delas antes de ser votada em plenário<sup>14</sup>.

A última instância interna do CONSEMA a ser considerada é o Plenário, instância máxima de deliberação do conselho. Moções, recomendações e sugestões; solicitações de esclarecimentos e de documentação; bem como ofícios com reivindicações e cobranças à gestão estadual são mecanismos de intervenção na área de meio ambiente utilizados pela Plenária (deliberados e muitas vezes redigidos durante as reuniões). A primeira Reunião Ordinária do Plenário ocorreu em 28 de julho de 1995, sendo que o Regimento Interno do conselho entrou em vigor no mês de novembro deste mesmo ano, através da Resolução CONSEMA 01/95. Este regimento assegura a paridade de representação entre os órgãos e entidades governamentais e as entidades representativas da comunidade organizada. Em 2000, o regimento sofreu alterações através da Resolução CONSEMA 007/00, inserindo-se a Secretaria de Saúde (agora desmembrada da Secretaria do Meio Ambiente) como membro do conselho e passando a Presidência a ser eleita dentre os conselheiros.

A composição do Plenário, determinada na lei de criação do conselho (Lei Estadual nº 10.330/94, RS, Art. 8º) e que se manteve inalterada até 1999, foi a seguinte:

---

<sup>13</sup> São elas: Câmara Técnica Permanente de Educação Ambiental, Câmara Técnica Permanente do FEMA, Câmara Técnica Permanente de Controle e Qualidade Ambiental, Câmara Técnica Permanente de Agropecuária e Agroindústria, Câmara Técnica Permanente de Assuntos Jurídicos, Câmara Técnica Permanente de Biodiversidade e Política Florestal, Câmara Técnica Permanente de Gestão Compartilha Estado/Município, Câmara Técnica Permanente de Gestão das Águas, Câmara Técnica Permanente de Mineração, Câmara Técnica Permanente de Recursos Administrativo, Câmara Técnica Permanente de Recursos Atmosféricos e Poluição Veicular, Câmara Técnica Permanente de Resíduos Sólidos.

<sup>14</sup> Conforme será explicitado na seção “Dinâmica da reunião plenária”.

**Tabela 1 – Composição do CONSEMA quando de sua criação.**

<b>ENTIDADE</b>	<b>TIPO DE ENTIDADE</b>
Sec. Saúde e Meio Ambiente Sec. Energia, Minas e Comunicação Sec. Agricultura Sec. Educação Sec. Cultura Sec. Ciência e tecnologia Sec. Desenvolvimento Econômico e Social Sec. Obras Públicas e Saneamento Sec. Coordenação e Planejamento Órgão Estadual de Segurança Pública FAMURS - Federação das Associações de Municípios	11 Entidades governamentais - não MA
SEMA - (a partir de 2000) FEPAM IBAMA Comitês de Bacias Hidrográficas	3 Órgãos de gestão e execução MA
Entidade ambiental Entidade ambiental Entidade ambiental Entidade ambiental Entidade ambiental	5 Entidades ambientais
Centro de Biotecnologia do Estado Universidade pública Universidade privada	3 Instituições de pesquisa
SINDIAGUA FETAG Soc. Engenharia do RS  Alternadamente corpo técnico FZB / DRNR / FEPAM	4 Trabalhadores ligados à área MA
FIERGS FARSUL	2 Entidades de mercado
<b>Total</b>	<b>28</b>

Com a inserção de mais um assento no CONSEMA, devido à criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, o conselho é atualmente composto por 29 entidades, sendo 11 entidades governamentais de outras áreas (que não a de meio

ambiente), quatro órgãos de gestão e execução da área de meio ambiente, cinco entidades ambientais, três instituições de pesquisa, quatro entidades que representam trabalhadores ligados à área de meio ambiente e duas entidades de mercado.

As vagas destinadas às cinco entidades ambientais são preenchidas por ONGs indicadas pela APEDEMA - Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente, que congrega organizações ambientalistas do Estado (procedimento oficializado através da Resolução CONSEMA 107/05). Durante os doze anos de existência do conselho, participaram nestas vagas dez entidades diferentes: ABEPAN, AGAPAN, ALGA, ASEPAN, CEA, CLEPEI, INGA, Mira-Serra, Movimento Roessler e NAT. Segundo conselheira representante de entidade ambientalista

No Rio Grande do Sul, até o ano de 2005, a APEDEMA sempre realizou eleições e fez as indicações. Nós temos um processo de eleição, temos um Encontro Estadual, onde nos reunimos uma vez por ano e escolhemos as Entidades que têm não só o perfil para participar do CONSEMA, ou de qualquer outro colegiado, mas, também, tem tempo e tem que ter também algum recurso para poder estudar e fazer uma série de debates que são necessários (Ata da 78ª Reunião Ordinária do CONSEMA, 2005).

Entretanto, a fala desta conselheira segue explicitando uma problemática que se desenrolou por mais de um ano no CONSEMA, a partir da metade de 2005: a demora na nomeação dos conselheiros indicados e a nomeação pelo governo estadual de uma entidade ambientalista que não foi indicada pela APEDEMA.

Até o final do ano de 1996, as Reuniões Ordinárias se davam com intervalos de até cinco meses<sup>15</sup>. De 1997 ao final de 1999, as plenárias passaram a ser bimestrais, sendo que, em 2000, o conselho começou a fazer reuniões mensais e, em 2003, passou a organizar um cronograma oficial e anual de plenárias mensais – sistemática que se mantém até hoje.

Com relação ao local das plenárias, as primeiras dez reuniões, de 1995 a 1997, ocorreram na Sala de Eventos da FEPAM, em sua sede antiga (na Zona Norte da Capital). Das últimas 85 reuniões, apenas quatro aconteceram fora do prédio que atualmente sedia a SEMA, a FEPAM e o CONSEMA. Este prédio encontra-se em local central, de fácil acesso a ônibus e próximo à rodoviária de Porto Alegre, fator que pode servir como facilitador para conselheiros que precisam se deslocar do

---

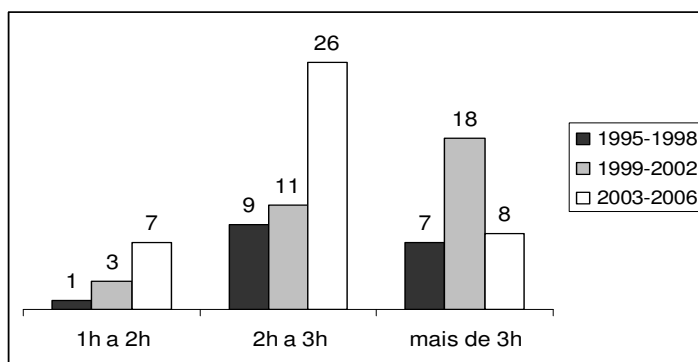
<sup>15</sup> Estas reuniões ocorreram em julho e dezembro de 1995 e em abril, setembro, outubro e dezembro de 1996.

interior do Estado para fazerem-se presentes. Entretanto, a falta de ressarcimentos às despesas com deslocamentos dos conselheiros foi discutida, ainda que fora da pauta oficial, em um número considerável de plenárias recentes (Ata da 82<sup>a</sup>, 83<sup>a</sup> e 86<sup>a</sup> Reuniões Ordinárias).

O conselho possui sala com computadores e telefone para a realização do trabalho de sua Secretaria Executiva, três funcionárias, além de dispor de auditórios e salas do prédio para reuniões ordinárias, extraordinárias e para as reuniões de suas Câmaras Técnicas.

A maioria das reuniões (51,6% ou 48 delas) durou de duas a três horas. Outras 34 (36,6% do total) duraram mais de três horas e apenas 11 (11,8%) de uma a duas horas<sup>16</sup>. Dividindo as atas por períodos, temos o seguinte quadro:

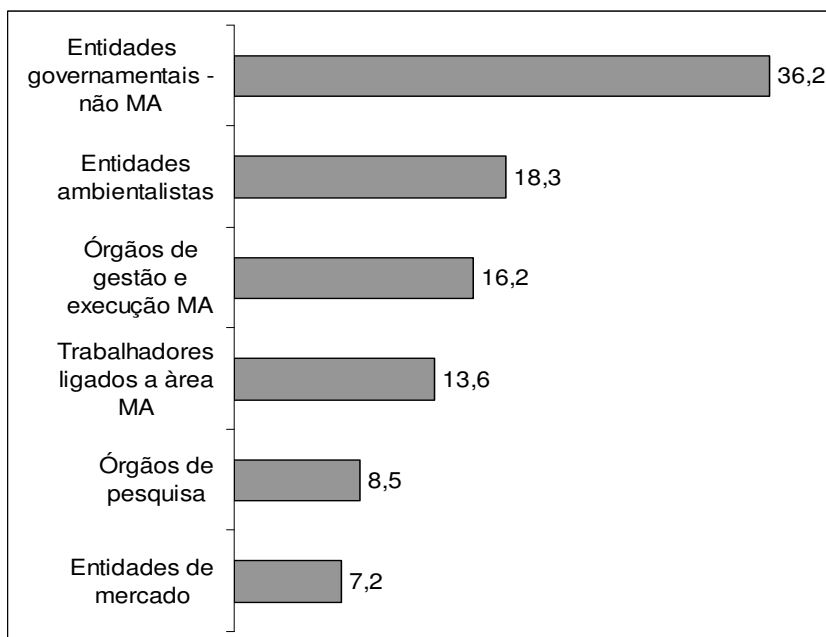
**Gráfico 1 – Frequência de reuniões por período de gestão Estadual e duração.**



Assim, observa-se que de 1995 a 1998 a maioria das reuniões durou de duas a três horas (52,9% ou 9 reuniões), já no período de 1999 a 2002, esta maioria passa para as reuniões com mais de três horas (56,3% ou 18). No período de 2003 a 2006, a maioria das reuniões volta a ter a duração de duas a três horas (26 reuniões ou 63,4% delas). A quantidade de itens em cada pauta aumentou gradualmente a cada período, o que pode ajudar a explicar estes dados.

Considerando-se as presenças das entidades com assento no conselho, no período de 1995 a 2007 e incluindo a participação de conselheiros suplentes, temos a seguinte tabela:

<sup>16</sup> Neste cálculo foram desconsideradas duas reuniões: uma em 2001 por não indicar-se o horário de fim da plenária e uma em 2006, que não atingiu o quorum necessário devido a um protesto das entidades ambientalistas com relação ao longo atraso na nomeação de seus conselheiros pelo governo estadual.

**Gráfico 2 – Total de presenças por tipo de entidade representada no CONSEMA (1995-2007)**

Observa-se que o maior percentual de presenças (36,2%) aparece na representação das entidades governamentais que não são ligadas diretamente à área de meio ambiente (Secretarias Estaduais e FAMURS), devendo-se salientar que esta representação acumula onze assentos no conselho atualmente. Quanto às presenças das entidades ambientalistas, foram consideradas nesta contagem a presença das onze entidades que já ocuparam vaga no conselho (inclusive a entidade que não foi indicada pela APEDEMA), ressaltando-se que estas entidades possuem cinco assentos no conselho. Desta forma, as organizações ambientalistas somaram 18,3% do total de presenças nas reuniões ordinárias do CONSEMA.

Considerando que o terceiro percentual mais alto de presenças pertence aos órgãos de gestão e de execução na área de meio ambiente (SEMA, FEPAM, IBAMA e Comitês de Bacias Hidrográficas), há dois pontos que devem ser salientados: se somar-se o percentual de presenças das entidades governamentais de áreas além da ambiental, ao percentual de presenças dos órgãos de gestão e execução das políticas para a área de meio ambiente, tem-se um total de 52,4% de todas as presenças consideradas, o que indicaria um desrespeito à paridade entre gestores e representantes da comunidade organizada prevista em lei. Contudo, o segundo ponto a ser considerado, é o fato de que os representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas seguidamente (Atas da 40<sup>a</sup>, 70<sup>a</sup>, 75<sup>a</sup> e 95<sup>a</sup> Reuniões Ordinárias do



CONSEMA) apóiam os posicionamentos e colocações das organizações ambientais. Considerando-se apenas o percentual desta entidade, tem-se 5,3% do total de presenças, que, caso fosse subtraído dos 52,4% de total de presenças consideradas como governamentais, permitiria a conclusão de que efetivamente há a paridade de interesses provenientes de gestores e de organizações civis no conselho.

Entretanto, faz-se necessário ressaltar que a maioria das entidades representadas no CONSEMA (com exceção das Secretarias Estaduais e das organizações ambientais) não mantém posicionamentos situados de maneira explícita e constante como favoráveis aos gestores, nem como favoráveis às ONGs, tendendo a posicionarem-se mais de acordo com o tema em questão do que por possuírem referenciais compartilhados com alguma destas duas representações.

### 3.2.3 Dinâmica de funcionamento das Reuniões Plenárias

As reuniões ordinárias do conselho seguem a seguinte dinâmica:

1) Comunicações – Nesta parte da plenária são lidas correspondências encaminhadas ao conselho referentes à justificativa de ausências ou substituição de representantes, correspondências em resposta a solicitações de esclarecimentos a outros órgãos, assim como ofícios encaminhados por conselheiros ou manifestações escritas de entidades externas ao conselho. Também incluem-se nesta seção avisos com relação a encaminhamentos dados em reuniões anteriores e a publicações de materiais ou convites a eventos.

2) Avaliação e votação da ata da reunião anterior – Este ponto de pauta encontra-se inserido na ordem do dia de todas as reuniões, ainda que possa ser transferido para a reunião seguinte (principalmente devido a problemas com o envio antecipado das atas por correio). Nesta seção são feitas correções às atas tanto de reuniões ordinárias quanto extraordinárias – lidas com antecedência pelos conselheiros, não do momento da reunião – sendo então votadas e aprovadas.

3) Pauta temática / Agenda: Esta é a seção onde os temas específicos da ordem do dia são discutidos. Aqui se encontram tanto os assuntos referentes a políticas ambientais quanto a questões internas e relativas ao funcionamento do conselho. Esta seção geralmente se desenvolve com a apresentação do tema em questão, feita por convidados de órgãos externos, conselheiros (normalmente enquanto representantes de alguma das Câmaras Técnicas) ou pelo próprio

presidente ou secretário executivo. A seguir é aberto um espaço para esclarecimentos, questionamentos e propostas. Quando de caráter informativo, os temas são encerrados ao não haver mais necessidade de esclarecimentos. Para os assuntos que demandam votações (geralmente aqueles previamente debatidos nas Câmaras Técnicas), são levantadas e discutidas as propostas de deliberação, sendo estas então votadas e o resultado da votação anunciado pelo presidente ou secretário executivo. Em casos nos quais o debate estende-se e a formação de propostas é mais difícil (tanto devido ao tema ser mais controverso quanto por necessidade de maiores informações), estes assuntos são inseridos na pauta da reunião seguinte ou re-encaminhados a alguma Câmara Técnica. Alguns dos temas inicialmente inseridos nesta seção como apenas informativos, muitas vezes acabam recebendo algum encaminhamento, seja com a redação de moções, solicitações ou recomendações, seja no sentido de serem enviados a alguma Câmara Técnica.

4) Assuntos gerais: Nesta parte entram assuntos que não foram inseridos na pauta temática tanto porque foram encaminhados com pouco tempo de antecedência à reunião quanto pois foram levantados na própria reunião. A grande maioria dos assuntos gerais centra-se em convites a eventos e avisos sobre publicações da área ambiental, entretanto, há casos em que se redigem moções (Ata da 2ª reunião) e se iniciam discussões sobre questões políticas que têm prosseguimento nas reuniões seguintes.

Nas primeiras reuniões do conselho, a parte de Comunicações era dedicada apenas à leitura de avisos de substituições de conselheiros e à divulgação de informes. Com o passar do tempo, começaram a aparecer ofícios de protesto, reivindicação e manifestação (a partir da 6ª reunião), tornando-se estes ofícios cada vez mais recorrentes – estando presentes em praticamente todas as reuniões a partir de 2005. Também se observa que, se inicialmente eram praticamente só as entidades ambientalistas que enviavam estes ofícios, atualmente outras entidades de representação no conselho as enviam, assim como entidades externas, geralmente solicitando uma inclusão de pauta.

Quanto à agenda específica do conselho – seus assuntos de pauta – observou-se que os assuntos geralmente eram previamente discutidos pelas Câmaras Técnicas específicas, depois, quando necessário, pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (que discute a base legal das propostas) e, por fim, pela Plenária. Este procedimento é apontado explicitamente em diversas reuniões:

segundo fala do presidente (Ata da 86ª reunião), “existem algumas demandas que às vezes a gente quer trazer para a Plenária aqui e o ideal é serem discutidas nas Câmaras Técnicas para que chegue na Plenária com o assunto discutido”; segundo representante de entidade ambiental (Ata da 26ª reunião) “O Conselho é o plenário, que recebe os encaminhamentos mastigados das Câmaras Técnicas para deliberar (...) para facilitar o fluxo de demandas que chega ao CONSEMA”. Assim, esta discussão anterior tem o intuito de otimizar o tempo da reunião Plenária, ao mesmo tempo em que permite um debate mais aprofundado de cada tema em específico nas reuniões das câmaras.

Entretanto, esta dinâmica “ideal” do conselho em diversos momentos teve de ser discutida e retomada, uma vez que parece haver momentos de refluxo de participação e esvaziamento de algumas Câmaras Técnicas. Até o ano 2000, quando a grande maioria das câmaras era provisória, apontava-se o seguinte:

Em função de que as Câmaras Técnicas Provisórias em geral são formadas em momentos conjunturais específicos, elas têm dificuldade em manter a continuidade do seu trabalho, e temos um elevado número de Câmaras Técnicas que acabam se inviabilizando por falta de “quorum”, têm o seu mandato vencido e não conseguem apresentar um produto final (Secretário Executivo, Ata da 26ª reunião ordinária, 2000).

Após 2000, mesmo com a inversão no número de Câmaras Técnicas, passando sua maioria a ser de caráter Permanente, houve outros momentos em que novamente aparecem questões com relação à falta de quorum nas câmaras: reuniões de julho de 2001, setembro e outubro de 2002, abril, junho e agosto de 2004 e outubro de 2006.

Considerando esta descrição do CONSEMA/RS – sua estruturação, instâncias internas, composição, presenças nas reuniões e dinâmica – pode-se observar que o conselho tem conseguido seguir o modo de funcionamento proposto em sua Lei de criação e seu Regimento Interno, havendo, contudo, indicações de que o exercício de suas competências políticas pode estar sendo obstaculizado. Ou seja, suas instâncias internas são atuantes; sua composição e as presenças apresentadas permitem a intervenção de entidades não-governamentais na política ambiental; e sua dinâmica de reuniões indica contemplar momentos de informação aos conselheiros, deliberação e decisão efetiva quanto às políticas propostas, entretanto, existem momentos de menor participação e uma centralização por parte da gestão pública através dos cargos de Presidência e Secretaria Executiva. Assim, a análise da formação das pautas, do caráter dos temas debatidos e das resoluções

expedidas, bem como das relações do conselho no contexto institucional do Estado, deverá ser feita tomando em conta estas indicações tanto de conflito quanto de consolidação do CONSEMA enquanto espaço de participação e deliberação política.

#### 3.2.4 Formação da agenda

De acordo com o secretário executivo do CONSEMA em 1998, “a pauta é definida de acordo com as manifestações dos Conselheiros nas últimas reuniões, de acordo com a ata” (Ata da 16ª Reunião Ordinária do CONSEMA). Neste sentido, a pauta é sistematizada pela Presidência e pela Secretaria Executiva de acordo com os pedidos de inclusão de itens de pauta realizados durante as plenárias ou encaminhados fora delas.

Os casos de inclusão de pontos de pauta considerados nesta análise são tanto aqueles resultantes de declarações da presidência do conselho com relação a quem pediu a inserção do item de pauta quanto aqueles em que o conselheiro está diretamente (em sua fala) fazendo um pedido de inserção de tema na pauta. Também foram contabilizados momentos em que o conselheiro declara que foi a sua entidade que pautou o tema em questão. Posto isso, apresentam-se abaixo dados relativos às solicitações de inclusão de itens de pauta e as entidades solicitantes respectivas, obtidos através das 40 atas que se puderam analisar de maneira aprofundada e com leitura na íntegra<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Vide Anexo 1.

**Tabela 2 – Solicitações de inclusão de pontos de pauta por entidade representada no CONSEMA.**

<b>Entidade</b>	<b>Menções</b>	<b>%</b>
Entidade ambientalista	32	49,2
SEMA	5	7,7
Câmara Técnica	5	7,7
Comitê de bacias	4	6,2
FAMURS	4	6,2
Outras Secretarias	4	6,2
UFRGS	2	3,1
IBAMA	2	3,1
FETAG	1	1,5
FIERGS	1	1,5
ABES	1	1,5
Corpo Técnico FEPAM	1	1,5
Ministério Público	1	1,5
Fepam	1	1,5
Externo	1	1,5
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>100</b>

Tem destaque a quantidade de pedidos de inclusão de pontos de pauta por parte das entidades ambientalistas (49,2%), considerando-se que estes pedidos precisam ser reiterados por mais de uma reunião até serem efetivamente incluídos em pauta. O apoio entre conselheiros, quando dos pedidos de inserção de temas, dá-se mais frequentemente entre entidades ambientalistas, mas ocorre também entre membros das outras entidades e instituições representadas. Quando estes itens de pauta são incluídos por entidades ambientalistas, em alguns casos eles são apresentados como inseridos pelas ONGs enquanto grupo:

essa preocupação, na questão do zoneamento ambiental, que foi uma demanda aqui do Conselho de 2005, que partiu das ONGs, e nós gostaríamos que esta discussão fosse feita em nível do Conselho, e de outras instâncias, pois esta discussão e esta demanda se originou aqui dentro deste Conselho (Rep. Entidade ambientalista, Ata da 93ª reunião ordinária do CONSEMA, 2007)

Os itens de pauta solicitados pelas entidades ambientalistas incluem temas diversos, tendo muitas vezes base em alguma denúncia que chega à ONG. Os pontos de pauta propostos pela SEMA referem-se principalmente à discussão do funcionamento do conselho (organização das Câmaras Técnicas, falta de quorum) e à regulamentação de atividades de impacto ambiental, tanto no sentido de uma flexibilização de diretrizes já existentes quanto no da adequação da legislação estadual à normatização federal.

Entretanto, há que se salientar novamente a questão, apontada anteriormente, da centralidade de gestores estatais na formatação da pauta: sendo que nesta seção do trabalho foram consideradas apenas as declarações explícitas com relação aos propositores dos temas, vários itens encaminhados por instituições governamentais não foram considerados. Como se verá a seguir, pontos bastante recorrentes e que são encaminhados via Secretaria Estadual do Meio Ambiente não foram aqui contabilizados por serem automaticamente incluídos na pauta pela Presidência e/ou Secretaria Executiva, sem a necessidade de que o pedido de sua inclusão seja levado à plenária.

Assim, faz-se necessário, aqui, ressaltar que a autonomia do CONSEMA para determinar sua própria pauta foi questionada por conselheiros em diversas reuniões. Na medida em que pontos de pauta solicitados por ONGs demoravam para serem incluídos e que temas propostos por SEMA e FEPAM entravam mais facilmente na pauta oficial; que pedidos de informação por parte de conselheiros não recebiam respostas; que propostas de instituições governamentais eram levadas ao plenário em detrimento de propostas debatidas nas Câmaras Técnicas; entre diversas outras questões, aparece nas atas uma série de questionamentos quanto à formação da agenda de deliberações. Relatando o início dos trabalhos do conselho, um conselheiro, representante de entidade ambiental,

fez comentários sobre a elaboração do Regimento Interno do CONSEMA, salientando que, nesta ocasião, o Centro de Estudos Ambientais e as ONGs apresentaram proposições que não foram incorporadas ao documento (Ata da 17ª Reunião Ordinária do CONSEMA, 1998).

Com referência ao período de 1995 a 1998, em que a presidência ainda não era eleita, um conselheiro considera que

os Governos Estaduais fizeram de tudo para que os Conselhos Estaduais não tivessem a sua representatividade colocada em prática. Disse ainda que, historicamente, desde a formação do CONSEMA, a questão da Presidência caber ao Secretário de Estado, tem impossibilitado o andamento do CONSEMA. Outra questão é a da representatividade, a legitimidade e a disponibilidade, pois a Lei nº 10.330, no art. 8, na alínea "a", diz claro que o Presidente é o Secretário da Saúde e Meio Ambiente, devendo haver uma revogação dessa prerrogativa (Ata da 19ª reunião ordinária, rep. Entidade ambiental, 1999).

Em 2000, tendo sido submetida ao conselho proposta de Resolução encaminhada pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, uma conselheira, também representante de entidade ambiental, disse que sua entidade se recusava a discutir o tema em plenário, uma vez que "nós investimos o nosso tempo na Câmara

Técnica. É a primeira vez que isso acontece nesse Conselho, onde uma Câmara Técnica é atropelada, no caso pelo SEMA” (Ata da 24ª Reunião Ordinária do CONSEMA). Em resposta a esta conselheira o Presidente à época justifica o encaminhamento dizendo:

O que estamos trazendo é uma necessidade urgente constatada na prática. É um problema concreto, existente, que é o crescimento de municípios licenciando no Estado sem que tenhamos qualquer informação sobre o que está sendo licenciado, sobre quais procedimentos estão sendo adotados e, mesmo se os municípios cumpriram os critérios da Resolução CONSEMA nº 05/98. Portanto, pareceu-nos bastante razoável, discordamos completamente do que mencionou a Conselheira, de que isso deveria passar pela Câmara Técnica. Pela urgência e pelo conhecimento que a FEPAM domina no seu dia a dia, pareceu-nos razoável trazer uma minuta para a apreciação do Conselho, que tem a prerrogativa de rejeitar na sua totalidade, propor uma resolução diferenciada ou alterar a CONSEMA nº 05/98. Mas me parece que essa é uma atitude responsável, por parte da Secretaria e da FEPAM, de trazer aos Conselheiros uma minuta com o acúmulo da sua experiência concreta, diária, cotidiana e que, evidentemente, temos que dar resposta no dia a dia, e não podemos esperar as reuniões do CONSEMA (Ata da 24ª Reunião Ordinária do CONSEMA, 2000).

Já em 2007, levando-se em conta a situação de trocas de Secretários Estaduais de Meio Ambiente e o processo de implementação de projetos de silvicultura (plantio de florestas) no Estado, sem deliberação prévia do CONSEMA, uma conselheira apresenta também um questionamento com relação à constituição da pauta:

Eu gostaria de fazer um apelo ao Presidente do CONSEMA, porque eu acho que houve um esvaziamento desta Plenária hoje devido a ser uma reunião exclusivamente só de relatos. Isso deu uma esvaziada na reunião com certeza. Eu considero que nós temos inúmeros pontos de pautas pendentes e que não estão sendo discutidos, tais como: lei de gestão das florestas, pauta que foi pedida pela AGAPAN, acho que foi em 2005 ou 2006, que é importante, é fundamental para o nosso Estado e até hoje não discutimos (Rep. Entidade ambiental, Ata da 94ª Reunião Ordinária do CONSEMA, 2007).

Estas colocações e questionamentos demonstram que, ainda que todos os conselheiros possam encaminhar pautas e participar das deliberações – tanto na plenária quanto nas Câmaras Técnicas – estas atuações no conselho encontram limitações devido à centralidade da formulação da agenda nas mãos da Presidência e da Secretaria Executiva, cujo caráter recorrente de representação governamental implica o silenciamento de determinadas temáticas e a inserção de assuntos e posicionamentos de interesse da gestão estadual.

Entretanto, apesar da centralidade estatal apontada, observa-se que a insistência das organizações ambientalistas nas solicitações de temas de seu

interesse também tem efeito na formulação da pauta. Temáticas como a construção da Rodovia RS 486 – Rota do Sol (1997), Política Energética (2001) e a Política Estadual de Silvicultura (2006) foram requisitados pelas entidades ambientais em pelo menos três reuniões cada uma até serem efetivamente inclusas em pauta.

Neste sentido, conclui-se que o papel do conselho na política estadual de meio ambiente pode estar sendo muito influenciado pela institucionalidade governamental e em menor medida pelas organizações sociais que dele fazem parte. Contudo, a atuação destas organizações, principalmente das entidades ambientais, na proposição de pontos de pauta, parece funcionar como um contrapeso na determinação da agenda política do conselho, permitindo que este espaço não se reduza à deliberação de interesses governamentais ao inserirem-se demandas não-governamentais em sua pauta.

### 3.2.5 Agenda política / Pautas específicas

A análise das pautas das reuniões plenárias foi feita com base em uma readequação da tipologia proposta por Côrtes (2000) em seu estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Para a quantificação e discussão desta seção, foram utilizadas as pautas oficiais das 95 atas das reuniões plenárias do CONSEMA, realizadas entre julho de 1995 e abril de 2007. Ou seja, processos que receberam pedidos de vistas durante a reunião (sendo automaticamente excluídos da pauta) ou temáticas que foram deixadas para reuniões seguintes (devido à falta de quorum, à ausência de convidados que as apresentariam, à necessidade de se aguardar encaminhamentos do tema em outras esferas, etc.) foram considerados como pontos de pauta na reunião em que sua deliberação estava prevista inicialmente, ainda que não tenham sido efetivamente discutidos. Há que se observar também que, para esta análise das pautas, considerou-se a seção “Pauta temática / Agenda” da dinâmica das reuniões, não sendo considerados os assuntos que entraram nas partes de “Comunicações”, “Avaliação e votação da ata da reunião anterior” e “Assuntos Gerais”. Posto isso, dividiram-se as temáticas presentes nas reuniões de acordo com a seguinte tipologia:

- 1) Questões internas – Nesta categoria estão as questões relativas à criação ou mudança de regras e de dinâmica de funcionamento do Conselho. Entram aqui assuntos referentes ao Regimento Interno; à composição do conselho; ao processo



de eleição da presidência; à criação, composição, funcionamento e prorrogação do trabalho das Câmaras Técnicas; à agenda de reuniões; à avaliação anual do CONSEMA; à participação de conselheiros em eventos externos.

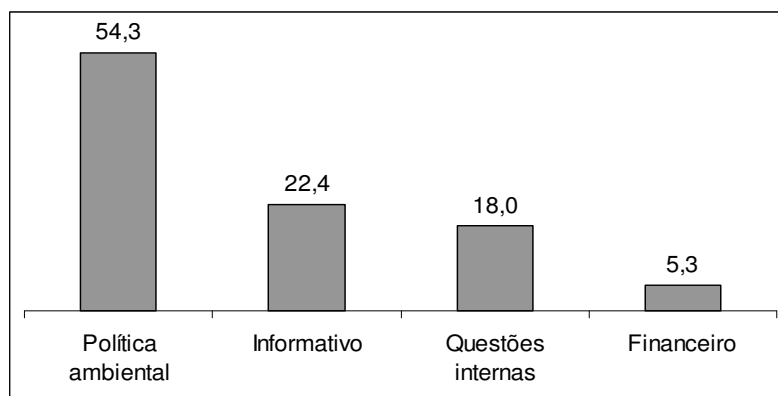
2) Política ambiental – Esta categoria inclui as questões relacionadas às políticas de meio ambiente em qualquer dos níveis (nacional, estadual ou municipal); à organização da gestão e execução dos serviços ambientais no Estado; a planos, projetos e programas que afetam as condições ambientais; a leis, critérios, normas e diretrizes referentes à política ambiental; à habilitação de municípios para a realização de licenciamentos ambientais e à dinâmica e avaliação da CONFEMA – Conferência Estadual do Meio Ambiente.

3) Informativo – Aqui se incluem pontos de pauta referentes à apresentação de Programas, Projetos, metas de governo estadual e Unidades de Conservação, assim como relatos sobre a participação de conselheiros em eventos e sobre a situação de desastres ambientais ocorridos, servindo estes itens de pauta como esclarecimentos gerais aos conselheiros. Também fazem parte desta categoria divulgações de eventos a serem realizados e de publicações de cunho ambiental.

4) Financeiro – Esta classificação engloba as discussões e decisões relacionadas a recursos financeiros. Incluem-se nesta categoria debates quanto ao funcionamento do FEMA; à aplicação de seus recursos e à aplicação de recursos de outras fontes. Também se inseriram aqui questões quanto à deliberação referente a Recursos Administrativos (aplicações de multas).

Realizando-se uma análise da recorrência das categorias de pautas das reuniões, de 1995 a 2007, obteve-se o seguinte gráfico:

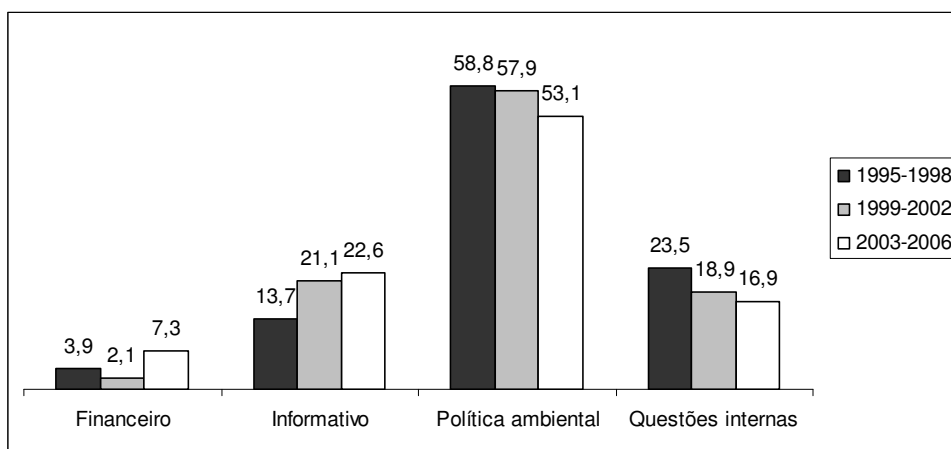
**Gráfico 3 – Percentual de categorias de pautas discutidas nas reuniões ordinárias do CONSEMA/RS de 1995 a 2007**



Observa-se, assim, que questões relacionadas à política ambiental compunham mais da metade dos pontos de pauta (54,3%). Os itens informativos e referentes a questões internas obtiveram percentuais próximos (22,4% e 18% respectivamente), ao passo que questões financeiras ocuparam um espaço bastante restrito na agenda do conselho (com apenas 5,3% dos pontos de pauta sob esta categoria). Com base neste gráfico, pode-se concluir que o conselho tem exercido suas funções previstas legalmente: deliberar, regrar e acompanhar a implementação das políticas ambientais no Estado. Ao mesmo tempo, o CONSEMA também estaria permitindo a seus conselheiros um maior acesso a informações que, do contrário, estariam restritas aos órgãos gestores da área. Por fim, observando a quantidade de pontos de pauta referentes a questões internas, pode-se concluir que o conselho possui autonomia para decidir sobre seu próprio funcionamento. O percentual de itens da categoria “Financeiro”, ainda que baixo, indica que o conselho realiza outras de suas funções estabelecidas legalmente: controlar e fiscalizar a utilização de recursos do FEMA e estabelecer suas prioridades de financiamento.

Comparando as quantidades de itens de pautas em cada categoria entre as diferentes gestões estaduais, tem-se o seguinte gráfico:

**Gráfico 4 – Percentual de categorias de itens de pauta em cada período de gestão estadual.**



Observa-se aqui que em todos os períodos a maioria dos pontos de pauta foram referentes à “Política ambiental”, ao passo que os menores índices foram encontrados na categoria “Financeiro”. Entretanto, esta última categoria foi a que apresentou a maior taxa de crescimento entre o primeiro e o terceiro período analisados, inicialmente ocupando apenas 3,9% dos pontos de pauta entre 1995 e

1998, chegando a ocupar 7,3% entre 2003 e 2006 (taxa de 87,2% de crescimento). As questões de “Política ambiental” e “Questões internas” tiveram uma gradual, ainda que pequena, diminuição em seus percentuais, enquanto os itens de “Informativo” aumentaram sua relevância em quase nove pontos percentuais (taxa de 64,9% de crescimento).

Considerando os períodos de gestão separadamente, tem-se que entre 1995 e 1998 as quantidades de pontos de pauta por categoria se apresentavam da seguinte forma: em primeiro lugar vinham questões de “Política ambiental”, em segundo “Questões internas”, em terceiro pontos de “Informativo” e por último itens sobre questões financeiras. Já no segundo período, de 1999 a 2002, invertem-se a segunda e terceira colocações, passando os itens de “Informativo” a ocupar mais espaço nas pautas do que as “Questões internas”. Esta ordem das categorias de pauta se mantém no período de 2003 a 2006, havendo, entretanto, uma pequena queda na quantidade de pontos de “Política ambiental” e o aumento, apontado acima, nos itens referentes às categorias “Informativo” e “Financeiro”. Estes dados podem ser analisados sob perspectivas contraditórias: se por um lado o aumento de itens referentes à deliberação de questões financeiras pode indicar que o conselho vem gradualmente ampliando seu papel na política ambiental, ao consolidar a efetivação desta competência<sup>18</sup>, já prevista legalmente quando de sua criação; por outro lado o aumento de itens na categoria “Informativo” e a queda de itens na categoria “Política ambiental” pode indicar que esteja havendo uma diminuição no caráter de intervenção efetiva do conselho na política, aumentando o espaço para relatos e apresentações que não demandam decisões por parte do conselho.

A diminuição dos pontos de pauta na categoria “Questões internas” também deve ser relativizada: uma vez que considerou-se nesta quantificação apenas as pautas oficiais, não foram contabilizadas as oito ocorrências (em oito plenárias) de discussão da questão do atraso na nomeação pelo governo estadual das entidades ambientalistas indicadas pela APEDEMA – que desenvolveram-se sem aparecer na ordem do dia oficial. Entretanto, esta questão ocupou espaços consideráveis das reuniões, acarretando inclusive a não realização de uma das plenárias (Ata da 88ª Reunião Ordinária) devido à ausência das entidades ambientalistas como forma de protesto. Este tema de pauta, que permitiu a explicitação de conflitos entre a gestão

---

<sup>18</sup> Controlar, fiscalizar e estabelecer prioridades aos recursos do FEMA, assim como deliberar sobre recursos em matéria ambiental (inclusive aplicação de multas).

governamental e as organizações ambientalistas, se contabilizado, colocaria a quantidade de itens referentes a “Questões internas” em posição superior a de itens “Informativos” no período de 2003 a 2006.

Através da análise do conteúdo das atas, observa-se que as questões políticas debatidas atingem um amplo leque de temas, passando por debates relacionados à criação do Código Estadual de Meio Ambiente, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, por problemáticas referentes ao uso de agrotóxicos, disposição de resíduos, poluição do ar, reservas ecológicas e unidades de conservação, políticas energéticas, programas como o Pró-Guaíba, extração de recursos ambientais e silvicultura. Assim, pode-se observar que o CONSEMA discute tanto pautas referentes à própria constituição da área de meio ambiente no Estado quanto temas específicos, em alguns casos de caráter bastante técnico. Gradativamente, o conselho passa a estruturar sua dinâmica interna e a ampliar seus temas de pauta, o que pode ser observado na tabela abaixo.

**Tabela 3 – Temas relacionados na categoria “Política ambiental” por período de gestão estadual.**

<b>Tema em pauta</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
Agrotóxicos	6,7	3,7	2,2
Animais em extinção		3,7	
CONFEMA / Semana estadual de MA		9,3	4,5
Conservação	30,0	7,4	5,6
Construção civil			1,1
Educação ambiental		1,9	4,5
Energia		3,7	3,4
Habilitação de municípios	6,7	22,2	49,4
Recursos hídricos		3,7	13,5
Pedreiras			1,1
Política estadual	17,4	18,5	4,5
Queimadas		1,9	
Disposição de resíduos	34,8	13,0	7,9
Rodovias	4,3	3,7	
Silvicultura		5,6	1,1
Transgênicos		1,9	1,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Além da ampliação da agenda de questões em debate no conselho, podem aqui ser observados os temas de maior destaque a cada período. De 1995 a 1998 o item mais recorrente é a disposição de resíduos, seguido por questões referentes a áreas de conservação e por pautas relacionadas à estruturação da área de meio ambiente no Estado, ou seja, sua organização institucional. No período de 1999 a

2002, o item de pauta mais recorrente passa a ser a habilitação de municípios para a realização do licenciamento ambiental, sendo seguido por outras questões referentes à política ambiental do Estado (principalmente pois neste período dá-se a criação da SEMA). No terceiro período, de 2003 a 2006, a habilitação de municípios ocupa praticamente metade dos pontos de pauta elencados (ou seja, um procedimento burocrático perfaz grande parte da agenda do conselho), sendo seguido por itens relacionados a recursos hídricos.

Considerando a totalidade de freqüências e percentuais de cada um dos temas de pauta de “Política ambiental”, chega-se à seguinte tabela:

**Tabela 4 – Freqüência e percentual dos temas relacionados na categoria “Política ambiental” (1995-2006)**

<b>Tema em pauta</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Percentual</b>
Habilitação de municípios	61	35,5
Disposição de resíduos	22	12,8
Política estadual	19	11
Conservação	15	8,7
Recursos hídricos	14	8,1
CONFEMA / Semana estadual de MA	9	5,2
Agrotóxicos	6	3,5
Silvicultura	6	3,5
Educação ambiental	5	2,9
Energia	5	2,9
Rodovias	3	1,7
Animais em extinção	2	1,2
Transgênicos	2	1,2
Construção civil	1	0,6
Pedreiras	1	0,6
Queimadas	1	0,6
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>100</b>

Há que se destacar que o item de pauta sob a categoria “Política ambiental” mais recorrente (ocupando 35,5% das pautas políticas) foi a habilitação de municípios para licenciamento de atividades de impacto local, que permite aos municípios sua inclusão no SIGA/RS - Sistema Integrado de Gestão Ambiental, constituído com o propósito de descentralizar o licenciamento. Esta habilitação depende do cumprimento dos requisitos estabelecidos por resoluções do próprio CONSEMA (Resoluções 04/2000 e 011/2000), passando a documentação necessária, antes de chegar à plenária, pela Comissão de Municipalização, formada por técnicos da SEMA e da FEPAM e pela Câmara Técnica de Gestão

Compartilhada do CONSEMA. Após sua habilitação, o município deve disponibilizar anualmente relatório de atividades de licenciamento ao conselho.

O processo de aprovação ou recusa da habilitação de municípios para o licenciamento ambiental inicia-se, na reunião, com a apresentação, realizada por algum dos membros da Câmara de Gestão Compartilhada, de um resumo dos documentos recebidos, incluindo características gerais do município e dados relativos aos requisitos para a habilitação. Depois da apresentação abre-se espaço para colocações e perguntas dos conselheiros, sendo em alguns casos feitos longos questionamentos e apontamentos, principalmente por parte das entidades ambientalistas, de falta de documentações e mesmo de erros de avaliação técnica nos planejamentos municipais apresentados. De qualquer forma, todas as propostas de habilitação dos municípios foram aprovadas, ainda que sendo feitas ressalvas quanto à necessidade de entrega de outros documentos. Até o presente momento foram 157 os municípios habilitados. Devido a faltas no envio de documentações e problemas ambientais não solucionados em municípios habilitados, aventou-se (por parte de entidades ambientalistas e em diferentes períodos de gestão estadual) a possibilidade de desabilitação de quatro municípios, sendo que em dois casos este tema se prolongou por mais de uma reunião. Entretanto, o encaminhamento dado a estas propostas não incorreu na desabilitação de nenhum dos municípios, sendo enviada correspondência aos mesmos requisitando-se respostas aos problemas levantados.

Além da questão da habilitação de municípios para a realização de licenciamento ambiental, os temas de “Política ambiental” mais recorrentes foram os seguintes: disposição de resíduos, ocupando 12,8% dos pontos de pauta; questões específicas referentes à estruturação do Sistema de Meio Ambiente no Rio Grande do Sul com 11%; Unidades de Conservação, parques e projetos de impacto sobre estas áreas com 8,7% dos itens de pauta; e recursos hídricos, incluindo uso, poluição e dragagem, com 8,1%.

Um debate que ressurgue periodicamente no CONSEMA, com relação ao caráter das deliberações nas quais o conselho toma parte, refere-se ao regramento de atividades de impacto ambiental (aplicação de agrotóxicos em capina química, queimadas, incineração de resíduos hospitalares, emissão de efluentes, etc.), inicialmente repudiadas por completo pelo setor ambientalista. Entretanto, ao serem estes itens de pauta trazidos ao conselho, em sua maioria por parte da FEPAM

(enquanto órgão gestor de meio ambiente no Estado), estes temas desenvolvem-se sob a argumentação de que as atividades citadas já ocorrem na ilegalidade e, portanto, sem nenhum regramento, sendo melhor que passem a ocorrer com alguma forma de controle governamental. Neste sentido, ao invés de se proibirem estas atividades –que continuariam a ser realizadas de modo ilegal – propõe-se ao conselho que este delibere sobre a normatização destas atividades ou mesmo sobre uma flexibilização das normas existentes (na medida em que os regramentos existentes são declarados “tecnicamente inexecutáveis”, necessitando a FEPAM de novos critérios para tornar a fiscalização efetiva).

Estes pontos de pauta (referentes ao regramento de atividades de impacto ambiental) foram os que apresentaram os embates mais claros entre ambientalistas e representantes do setor governamental, havendo debates que se estenderam por mais de uma reunião. Entretanto, mesmo com proposições alternativas, pedidos de vistas a processos e questionamentos por parte, principalmente, das entidades ambientalistas, as atividades citadas tiveram suas normatizações deliberadas e aprovadas nas Câmaras Técnicas respectivas e no Plenário. Ou seja, pode-se observar aqui que o percentual de 50,9% de pautas de “Política ambiental” traz sutilezas que mereceriam uma análise mais aprofundada do que o possível no espaço deste trabalho de conclusão. Conforme conselheiro representante de entidade ambientalista:

Parece-me que é um grande avanço hoje estarmos aqui no CONSEMA discutindo uma Norma Técnica sobre incineração. Não-só porque a gente pode passar para um estágio avançado, se comparado com o ano de 94, por exemplo, e o Prof. menciona, e ainda que a gente passe do péssimo para o ruim, estamos num processo de avanço. Mas também porque a FEPAM, a própria SEMA traz para o CONSEMA discutir uma Norma Técnica que, em princípio, não há obrigatoriedade de que isso se proceda. Então, isso são avanços que temos que reconhecer. Agora, por outro lado, a primeira pergunta que temos que fazer e responder é a pergunta que o Secretário já mencionou que é se devemos ou não aceitarmos a incineração no Estado do Rio Grande do Sul. E o Secretário coloca com muita propriedade. E se dissermos que não aprovamos a Norma, implicitamente estamos dizendo sim para todo esse caos que existe aí hoje (Ata da 27ª reunião ordinária do CONSEMA, 2000).

De acordo com Cavalcanti (2004), haveria um nítido contraste entre a pressuposição da participação ativa da população e

a situação real em que as considerações econômicas prevalecem por cima de restrições ligadas ao meio ambiente. Fortes pressões sobre as instituições licenciadoras e organizações da sociedade civil para que haja flexibilidade na regulação constituem permanente ameaça (CAVALCANTI, 2004, p. 1).

Considerando que a maioria dos pontos de pauta tenham sido referentes à “Política ambiental” em todo o período de 1995 a 2007; que não houve grandes variações entre os diferentes períodos de gestão com relação às categorias de pauta; que houve uma ampliação dos temas específicos de pautas relacionadas à “Política ambiental”; e que a existência de conflitos internos ao conselho torna-se aparente em diversos momentos e através de discussões de temas diferenciados e recorrentes nas pautas (principalmente: habilitação de municípios, nomeação de conselheiros e regramento de atividades de impacto ambiental), tem-se que o CONSEMA revela-se enquanto um espaço eminentemente conflitivo e de efetiva deliberação política. Entretanto, avaliando-se os resultados destes conflitos (municípios habilitados apesar do apontamento de defeitos em suas propostas; nomeação de entidades com atraso de quase um ano; atividades de impacto ambiental normatizadas e, portanto, aceitas pelo conselho), observa-se que a deliberação tende a corresponder aos interesses da gestão governamental e seus órgãos executores.

### 3.2.6 Resoluções

Para a análise desta seção foram consideradas as Resoluções expedidas pelo CONSEMA desde sua criação até junho de 2007, excetuando-se as Resoluções 059/2004, 119/2006 e 133/2006 que se encontravam indisponíveis quando da realização deste estudo. Assim, foram analisadas 173 Resoluções com vistas a identificar sobre quais dos temas discutidos em reunião o conselho efetivamente produz decisões de relevância no contexto da institucionalidade governamental do Estado.

Observando-se temporalmente, tem-se que o maior número de Resoluções criadas no período de um ano ocorre em 2004. Tomando-se como critério as gestões de governo estadual, no governo Britto, de 1995 a 1998, são emitidas 18 resoluções (11,11%); no governo Olívio, de 1999 a 2002, são 36 (22,22%); e no governo Rigotto, de 2003 a 2006, são 108 (66,66%). No atual governo Yeda, até o presente momento (junho de 2007) 11 resoluções foram criadas. Ou seja, da primeira à segunda gestão estadual consideradas, o número de resoluções dobra, ao passo que da segunda à terceira gestão este número é triplicado.



A categorização das Resoluções seguiu parâmetros similares aos utilizados para a análise das pautas das reuniões plenárias, sendo as Resoluções divididas em:

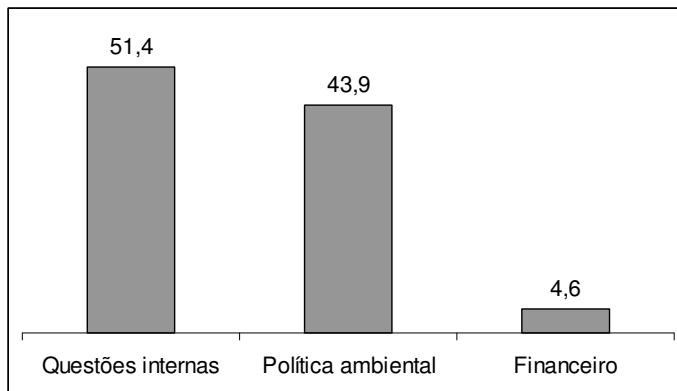
1) Questões internas: aquelas onde se determina a criação de Câmaras Técnicas (Provisórias ou Permanentes), sua composição, alterações em sua composição ou prorrogação de seus trabalhos; aquelas relacionadas ao processo de eleição da presidência do Conselho (criação de comissão eleitoral, divulgação das regras à candidatura e nomeação da presidência); aquelas referentes ao Regimento Interno do conselho e suas alterações; ao cronograma de reuniões e aquelas que versam sobre a dinâmica e procedimentos que devem ser adotados no funcionamento do conselho.

2) Política ambiental: esta categoria inclui resoluções que estabelecem diretrizes ou critérios para questões ambientais específicas (utilização de agrotóxicos, disposição de resíduos, monitoramento de poluição, etc.); habilitação de municípios para o licenciamento ambiental; solicitações ao governo estadual e à Assembléia Legislativa.

3) Financeiro: aqui se inserem resoluções referentes à aplicação de verbas do FEMA – Fundo Estadual do Meio Ambiente e a decisões com relação a Recursos Administrativos (ou seja, quanto à incidência ou não de multas sobre empresas e instituições que possam ter cometido crime ambiental).

Considerando-se a totalidade das resoluções, temos sua divisão com as seguintes porcentagens para cada categoria:

**Gráfico 5 – Percentual de Resoluções por categorias de análise.**



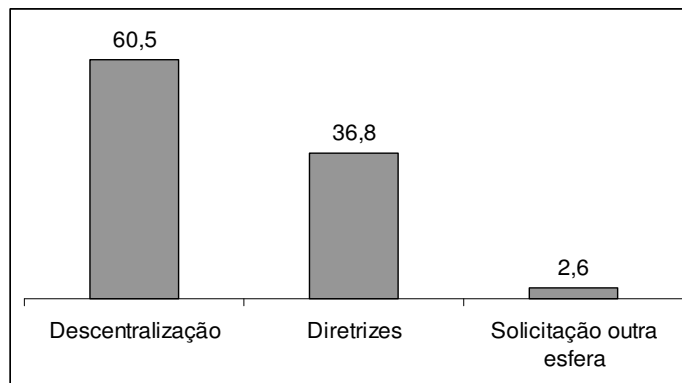
Observa-se aqui que a maioria das resoluções versava sobre “Questões internas”, ou seja, temas referentes ao funcionamento do conselho. Em segundo lugar aparecem as resoluções referentes à “Política ambiental” e, por último, resoluções de caráter “Financeiro”. Considerando haver uma disparidade entre o resultado desta análise e a quantificação das categorias de pontos de pauta exposta anteriormente, tem-se que, mesmo que o conselho tenha a maior parte de suas pautas ocupadas por temas de política ambiental, suas resoluções não acompanham esses índices. Ainda que se apresente um conjunto diversificado de temas políticos nas pautas, as decisões do conselho que adquirem caráter de Resolução são, em sua maioria, referentes à organização interna do CONSEMA. Estes dados podem ser explicados tanto pelo fato de que as deliberações sobre temas de política ambiental muitas vezes necessitam ser desenvolvidas em mais de uma reunião (sendo o mesmo tema inserido em pauta mais de uma vez, mas resultando em Resolução única); quanto pois os itens de política ambiental muitas vezes acabam, durante a reunião, por tomar um caráter meramente informativo (principalmente no caso da apresentação de Programas e de decisões já estabelecidas em outras instâncias de governo). No caso de haver a necessidade de inclusão de determinado ponto de pauta em mais de uma reunião, isto ocorre principalmente quando: são assuntos polêmicos para os quais é difícil chegar-se a propostas para votação em apenas uma reunião; estes itens recebem pedidos de vistas ao processo, retornando em reunião posterior; ou quando, devido ao surgimento de dúvidas de caráter técnico, o tema é passado a Câmaras Técnicas para que retorne ao Plenário com esclarecimentos neste sentido.

A relação entre os índices de Resoluções referentes a “Questões internas” e referentes a “Política ambiental” também pode ser relativizada ao observar-se a efetiva ocupação das reuniões com cada um dos temas, sendo que decisões com relação a alterações na composição de Câmaras Técnicas e quanto a sua prorrogação ocorriam de forma rápida e facilmente consensual. Apenas nos momentos em que o conselho realizava avaliações de seus trabalhos (Ata da 18<sup>a</sup>, 26<sup>a</sup>, 48<sup>a</sup>, 64<sup>a</sup> Reuniões Ordinárias) a discussão quanto a “Questões internas” tomava mais espaço nas plenárias. Neste sentido, há indicações de que pontos de pauta de maior conflito tendem a resultar em uma quantidade menor de Resoluções.

Há que se destacar, também, a quantidade relevante de resoluções referentes a questões financeiras, uma vez que este item foi o de menor incidência nos pontos de pauta.

Considerando apenas as Resoluções encontradas sob a categoria de “Política ambiental”, tem-se o seguinte gráfico:

**Gráfico 6 – Percentual de Resoluções referentes à “Política ambiental” por tema relacionado.**



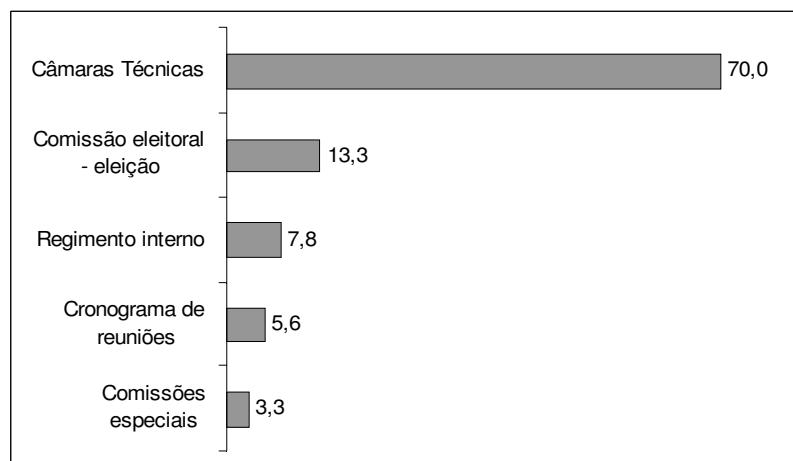
Ao analisar-se o gráfico acima, vê-se que determinações do conselho com relação ao processo de municipalização das políticas ambientais – tanto em Resoluções que versam sobre os critérios de inserção de municípios no Sistema de Gestão Integrada, quanto em Resoluções que oficializam esta inserção – ocupam 60,5% de todas as Resoluções referentes à “Política ambiental” (46 das 76 em frequências absolutas). Considerando-se unicamente as Resoluções onde divulgam-se os municípios habilitados, estas somam metade de todas as resoluções categorizadas como “Política ambiental” (38).

Resoluções que determinam diretrizes, normas e critérios para áreas e temas ambientais específicos ocupam 36,8% desta categoria, ao passo que Resoluções que determinam solicitações a outras esferas representam apenas 2,6% deste total. Ou seja, a maioria das Resoluções categorizadas enquanto “Política ambiental” são resultado das deliberações referentes à habilitação de municípios para a realização do licenciamento ambiental em seus territórios. As Resoluções consideradas como “Diretrizes” são aquelas resultantes das deliberações sobre questões de impacto ambiental, geralmente debatidas tanto em Câmara Técnica quanto na Plenária. As solicitações a outras esferas, sendo apenas duas (em frequência absoluta), versavam sobre a temática das queimadas, requisitando veto ao governador do

Estado com relação a uma alteração do Código Florestal (Resolução 005/2000), a retirada de projeto em tramitação na Assembléia Legislativa e abertura de amplo debate sobre o tema (Resolução 018/2001).

Analisando-se os temas que foram considerados dentro da categoria de “Questões internas”, vê-se que estas Resoluções dividem-se da seguinte forma:

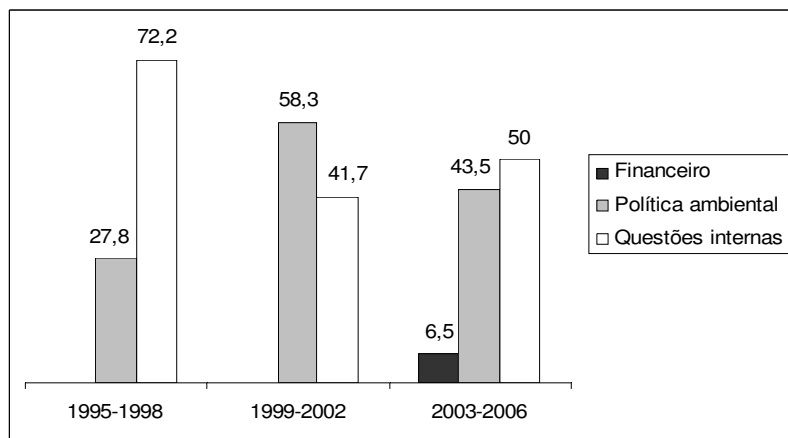
**Gráfico 7 – Percentual de Resoluções referentes a “Questões internas” por tema relacionado.**



Com relação às resoluções referentes a “Questões internas”, 43 delas (70%) versavam sobre a criação de Câmaras Técnicas, alterações na composição destas ou prorrogações no prazo de encerramento dos trabalho de Câmaras Técnicas Provisórias.

Analisando as Resoluções de acordo com o período de gestão em que foram criadas, chega-se ao seguinte gráfico:

**Gráfico 8 – Freqüência de categorias de resoluções por período de gestão estadual.**

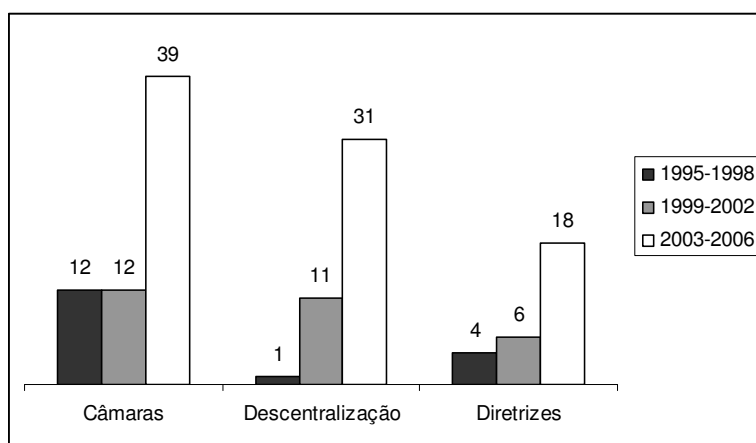


No primeiro período considerado, o conselho ainda se estruturava internamente e criava diversas Câmaras Técnicas Provisórias. No período seguinte, oito Câmaras Técnicas Permanentes são criadas através da mesma Resolução (Resolução CONSEMA 008/00, 2000), o que diminui consideravelmente o número destas Resoluções com relação ao período anterior, ainda que possam ter sido tomadas diversas decisões com relação a esta categoria também no segundo período. Observa-se que a pequena queda na quantidade de pontos de pauta de “Política ambiental”, no terceiro período, apresentada anteriormente, se reflete aqui em uma diminuição também da proporção de Resoluções referentes a estes temas.

Outro fato a destacar é o aparecimento de Resoluções de caráter “Financeiro” apenas no terceiro período, ainda que pontos de pauta relacionados a esta categoria já estivessem presentes em reuniões dos períodos anteriores. Ao analisar-se o conteúdo destas Resoluções, tem-se que em sua maioria (oito) versa-se sobre a avaliação de Recursos Administrativos e a aplicação de multas, ao passo que apenas uma determina a destinação de verbas do FEMA.

Considerando-se as freqüências absolutas dos temas de maior incidência tanto na categoria de “Política ambiental” quanto de “Questões internas”, obtém-se o seguinte gráfico:

**Gráfico 9 – Freqüência de temas de Resoluções por período de gestão.**



Observa-se que o conselho teve um aumento em todos os principais temas das duas categorias consideradas (“Política ambiental” e “Questões internas”), sendo que até as taxas de crescimento dos temas foram similares.

Chega-se aqui a duas conclusões principais: de que as questões que tendem a causar mais conflitos (questões referentes à “Política ambiental”) resultam em

menos Resoluções do que se poderia esperar tendo por base a quantidade de pontos de pauta relacionados a esta categoria – conforme apresentado anteriormente. Em contrapartida, dentre os temas de “Política ambiental”, aquele que resultou no maior número de Resoluções foi o tema ligado à habilitação de municípios para a realização de licenciamento ambiental, ou seja, um tema que vem causando conflitos no Plenário, mas que ainda assim resulta em aprovações e na elaboração de Resoluções. Neste sentido, há que se destacar que na formação da agenda é a gestão pública estadual que propõe e insere este ponto de pauta, o que novamente remete-nos à questão da centralidade da instituição governamental na constituição do papel do conselho na política da área de meio ambiente.

### 3.2.7 Relações com o contexto da Institucionalidade governamental

Questões quanto às atribuições do CONSEMA, quando considerado em suas relações com outros órgãos do Estado, são recorrentes desde as primeiras reuniões. Muitas vezes ao deliberarem-se assuntos, em especial aqueles referentes a políticas públicas e diretrizes para a área ambiental, há colocações de conselheiros com relação a dúvidas quanto ao poder efetivo da decisão tomada no contexto da institucionalidade do Estado.

Ao propor-se uma moção contrária à aprovação de uma política em tramitação no Senado Federal, um representante do segmento governamental questiona a eficácia desta atitude, uma vez que o conselho é Estadual e não teria ingerência sobre a legislação de outros estados (Ata da 2ª reunião ordinária). Uma preocupação recorrente é a “colisão de Leis”, no sentido de que as resoluções e diretrizes do CONSEMA sejam divergentes ou incoerentes com relação a legislações superiores e, portanto, ineficazes (Ata da 5ª reunião ordinária). Outras questões levantadas dizem respeito às “competências concorrentes” no licenciamento ambiental, ou seja, se a efetividade da decisão de algum órgão de gestão poderia ser modificada pelo conselho na medida em que este tomasse uma decisão contrária à do órgão licenciador (Ata da 4ª e da 9ª reunião). Neste caso, questiona-se se o conselho teria alguma ingerência sobre as decisões de órgãos executores (IBAMA e FEPAM) da política ambiental, uma vez que uma de suas competências legais diz respeito à avaliação de EIA/RIMAs quando isto for solicitado por conselheiro.

Há casos também em que o conselho decide por aguardar os resultados de tramitação de leis nacionais para posicionar-se posteriormente, evitando “que seja feita a Regulamentação agora no Estado e, daqui a um ou dois anos, seja necessário fazer uma adaptação à Proposta Nacional” (Rep. Social, entidade ambiental, Ata da 12ª reunião ordinária).

O CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente é citado em 67 reuniões, com 432 passagens. Analisando-se o conteúdo das atas, observa-se que estas referências ocorrem principalmente no momento da discussão de temáticas políticas, uma vez que os conselheiros se remetem a decisões e diretrizes deste órgão como referências para as decisões do próprio CONSEMA. Outro momento em que o CONAMA é referido mais recorrentemente são as apresentações das questões a serem discutidas, sendo o Conselho Nacional referido tanto por conselheiros quanto por convidados.

Em discussão sobre o Código Estadual de Meio Ambiente (Ata da 25ª reunião ordinária), observa-se que as propostas de reformulação desta legislação são desenvolvidas em um grupo de trabalho, sendo o momento da plenária ocupado em grande parte para resolverem-se as tratativas que seriam necessárias com deputados, salientando-se ser ano eleitoral, para extensão no prazo para entrega das propostas do conselho, de modo que as bancadas da Câmara dos Deputados escolhessem quem se apresentaria como autor das emendas (feitas com base no trabalho do conselho).

Na reunião de abril de 2007, a posição do CONSEMA em suas relações com a institucionalidade do Estado ficam claras na fala de um conselheiro:

É muito estranho e muitos deputados, na verdade, que nunca se interessaram pela questão ambiental, nunca tiveram dentro da sua linha de política pública a variável ambiental. Quer dizer, tem uma força política muito forte dentro da Assembléia Legislativa de desconstituir este Conselho, isso está posto, é só ver nas plenárias, de dizer que este Conselho não tem legitimidade para discutir a questão ambiental, justamente em um momento em que se começa a fazer a interferência no modelo econômico proposto. Quer dizer, enquanto nós ficávamos aprovando resoluçãozinha que não influenciava na vida de muita grana era uma maravilha, agora, quando é para colocar o guizo no gato tu podes pegar aquela tribuna legislativa que tem um monte de deputado defendendo que este Conselho não é legítimo. (...) Tem muita força querendo levar essa discussão para a Assembléia Legislativa, aí vamos ter que ser fortes, ou, senão, fecha o sistema<sup>19</sup> (Rep. Comitês de Bacias Hidrográficas, Ata da 95ª Reunião Ordinária, 2007).

---

<sup>19</sup> Sistema de proteção ambiental do Estado.

Deste modo, faz-se possível observar a sobreposição de instituições na área de meio ambiente do Estado, assim como a dependência do conselho com relação aos trâmites e decisões em outras instâncias de poder. Ou seja, o conselho encontra-se não só limitado internamente pela característica de centralidade governamental na formação de sua agenda política, mas também – e principalmente ao apresentar reações no sentido de promover uma maior intervenção na política ambiental – pelo contexto institucional no qual se insere.



## CONCLUSÕES

Apresentou-se neste estudo uma caracterização e análise do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, objetivando compreender sua agenda política e papel no contexto da política da área ambiental no Estado. Deste modo, a investigação através das atas de suas Reuniões Ordinárias e Resoluções permitiu que se chegasse a algumas conclusões.

O conselho apresenta uma correlação contraditória entre participação e poder efetivo de decisão política. Houve uma ampliação da agenda política do conselho, sendo que gradativamente as competências previstas em sua Lei de criação e Regimento Interno passaram a ser efetivadas. A determinação de recursos financeiros do FEMA, a avaliação e determinação de multas em casos de crimes ambientais, e o aumento gradual de índices de elaboração de diretrizes (que abarcam temas cada vez mais diferenciados) para o meio ambiente demonstra que o CONSEMA ampliou e vem consolidando seu escopo de atuação. Ao mesmo tempo, fatores como a centralidade da gestão pública na formulação de sua agenda política e sua inserção no contexto da institucionalidade governamental determinam dificuldades à participação efetiva de atores não-governamentais.

Estes atores parecem assumir posições tanto reativas quanto propositivas com relação às condições em que se encontram. Ao insistirem e solicitarem pontos de pauta de forma conjunta e reiteradamente, ao manifestarem descontentamento e discordância através de ofícios, falas e ausências, e ao reconhecerem o contexto no qual o conselho se insere e expressarem críticas com relação a este contexto, estes atores demonstram que a participação efetiva no conselho sofre restrições mas é constantemente reivindicada, tanto aberta quanto sutilmente.

Retomando o conceito de lógica da ação coletiva, observa-se no conselho que as entidades não governamentais, principalmente as organizações ambientalistas, vêm adaptando suas formas de atuação de modo a manterem seu acesso a posições de enunciação dentro do conselho, apesar da centralidade das entidades governamentais. Ou seja, a tensão entre passividade e mobilização da sociedade civil, apontada pelas análises de conflitos ambientais, também aparece no CONSEMA, determinando momentos de posturas reativas e propositivas.

Outro tensionamento indicado pelos estudos de conflitos ambientais observou-se no fato de que as autoridades governamentais assumem um papel de negociação (ao invés de mediação) nas deliberações, sendo parte interessada nos resultados destas. Esta tensão também indica que o CONSEMA possui papel de relevância dentro da política ambiental do Estado, sendo que, caso não possuísse, não atrairia a participação de entidades governamentais e não estaria submetido às relações de controle exercido por outras instâncias da institucionalidade governamental.

Considerando que o ponto de pauta política mais recorrente foi a habilitação de municípios para a realização do licenciamento ambiental, descentralizando esta atividade – de acordo com as falas de conselheiros de entidades ambientalistas um procedimento que vem se dando de forma pouco cuidadosa – há que se remeter aqui à perspectiva de confluência perversa exposta ao início deste trabalho. Uma vez que as avaliações têm se dado sempre no sentido da aprovação das habilitações – apesar de apontamentos de faltas de documentação e planejamento nas propostas de alguns municípios – o conselho estaria desenvolvendo o papel de um espaço de participação voltado à promoção de uma perspectiva de encolhimento do Estado, ficando o controle social efetivo em segundo plano.

Tendo inicialmente apontado que os fatores cruciais ao estudo de conflitos ambientais seriam: a ação dos agentes envolvidos, a determinação dos processos estruturais e as mediações políticas e culturais desenvolvidas nos diferentes contextos de interação, observamos que alcançou-se neste trabalho muito superficialmente aspectos ligados à ação dos agentes e não se tocou na questão das mediações culturais. Entretanto, pôde-se concluir, através de análises mais próximas às questões de determinação dos processos estruturais e de mediações políticas, que o CONSEMA/RS, enquanto órgão superior do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, exerce efetivamente um papel relevante dentro do contexto da política estadual de meio ambiente, sendo um espaço de deliberação e decisão na área. A centralidade de suas pautas em demandas da gestão pública e sua inserção no contexto das instituições governamentais o caracterizam, contudo, como um espaço conflitivo e cujas decisões podem estar sendo excessivamente conduzidas por seus representantes governamentais.

## BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRE, Agripa Faria. **Políticas de resolução de conflitos socioambientais no Brasil**: O papel do Ministério Público e dos movimentos ambientalistas na Ilha de Santa Catarina. Blumenau/Florianópolis: Edifurb/UFSC, 2004. 194p.

ALONSO, A.; COSTA, V. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: Alimonda, Hector. (Org.). **Ecologia Política. Natureza, sociedad y utopia**. Buenos Aires: Clacso - Conferência Latino-americana e Caribenha de Ciências Sociais, 2002. 115-135p.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. 233-250p.

BARBANTI, Olympio. Conflitos socioambientais: teorias e práticas. In: **I Encontro Anppas**, 2002, Indaiatuba.

BRITO, Francisco A.; CÂMARA, João Batista Drummond. **Democratização e gestão ambiental**: em busca do desenvolvimento sustentável. Petrópolis: Vozes, 1999. 332p.

CARVALHO, I. C. M. A crise ambiental em tempos de globalização. In: QUINTAS, José da Silva (Org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. 2a. ed. Brasília: Edições IBAMA, 2003, p. 141-152.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e Ecologia: Problemas da governança ambiental no Brasil. In: **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**. Vol 1, 2004. 1-10p.

CORRÊA, Maíra Baumgarten. **O Brasil na Era do Conhecimento**: Políticas de ciência e tecnologia e desenvolvimento sustentado. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003. 293p.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Participação e Governança: o impacto de processos participativos sobre a gestão e implementação de políticas públicas. In: **XXVIII Encontro Anual da Anpocs**, 2004, Caxambu.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Participação em conselhos municipais de políticas públicas: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: **XXVII Encontro Anual da ANPOCS**, 2002, Caxambu. XXVI Encontro Anual da ANPOCS - CD. Caxambu: ANPOCS, 2002. v. 1. p. 1-20.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Pautas de reuniões e participação de usuários em Conselho Municipal de Saúde. In: **VI Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva**, 2000, Salvador. O Sujeito na Saúde Coletiva. Salvador: ABRASCO, 2000. v. 5. p. 324-329.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

FUKS, Mario e PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 21, número 60, fevereiro, p. 67-81. 2006.

HOLMES, Tim; SCOONES, Ian. (2000), **Participatory Environmental Policy Processes: experiences from North and South**. Working Paper 113, IDS (Institute of Development Studies), University of Sussex, UK.

JACOBI, Pedro. Governança institucional de problemas ambientais. In: **Política e Sociedade**. V.4, nº 7, 2005.119 – 137 p.

LEIS, Hector. **O Labirinto: Ensaio Sobre Ambientalismo e Globalização**. São Paulo/SP: Editora GAIA, 1996. 176 p.

LEI Estadual nº 10.330, RS, 27/12/1994.

OLIVEIRA, Wilson Jose Ferreira de. "**Paixão pela natureza**", **atuação profissional e participação na defesa de causas ambientais no Rio Grande do Sul entre 1970 e início dos anos 2000**. 2005. 464p. Tese (Doutorado em Antropologia Social), UFRGS, Porto Alegre.

PACHECO, Regina Silvia. et al. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. In: **Espaço & Debates**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XII, 1992, nº 35.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

SABATINI, Francisco. Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas. In: **PRISMA – Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente**. Nº 24. 1997.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993. 103p.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate. In: **Revista de Sociologia e Política**. nº 25: 209-213 NOV. 2005

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. C. Movimentos sociais, participação e sistema político - velhas e novas questões. In: **30 Encontro Anual da Anpocs**, 2006, Caxambu. 30 Encontro Anual da Anpocs, 2006.

VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998. 171p.

**ANEXO 1 – Lista das atas das Reuniões Ordinárias através das quais realizou-se a análise das “pautas reais” do CONSEMA.**

<b>Reunião</b>	<b>Data</b>
Primeira Reunião Ordinária	28/7/1995
Segunda Reunião Ordinária	11/12/1995
Terceira Reunião Ordinária	11/4/1996
Quarta Reunião Ordinária	19/9/1996
Quinta Reunião Ordinária	25/10/1996
Sexta Reunião Ordinária	13/12/1996
Sétima Reunião Ordinária	21/3/1997
Oitava Reunião Ordinária	16/5/1997
Nona Reunião Ordinária	18/7/1997
Décima Reunião Ordinária	19/9/1997
11ª Reunião Ordinária	21/11/1997
12ª Reunião Ordinária	16/1/1998
13ª Reunião Ordinária	20/3/1998
14ª Reunião Ordinária	15/5/1998
15ª Reunião Ordinária	17/7/1998
16ª Reunião Ordinária	18/9/1998
17ª Reunião Ordinária	20/11/1998
18ª Reunião Ordinária	15/1/1999
19ª Reunião Ordinária	3/3/1999
20ª Reunião Ordinária	21/5/1999
24ª Reunião Ordinária	24/3/2000
25ª Reunião Ordinária	2/6/2000
26ª Reunião Ordinária	21/7/2000
27ª Reunião Ordinária	22/9/2000
28ª Reunião Ordinária	20/10/2000
29ª Reunião Ordinária	17/11/2000
47ª Reunião Ordinária	13/9/2002
51ª Reunião Ordinária	25/4/2003
60ª Reunião Ordinária	15/1/2004
61ª Reunião Ordinária	19/2/2004
72ª Reunião Ordinária	24/2/2005
73ª Reunião Ordinária	17/3/2005
74ª Reunião Ordinária	15/4/2005
82ª Reunião Ordinária	23/2/2006
83ª Reunião Ordinária	24/3/2006
85ª Reunião Ordinária	19/5/2006
90ª Reunião Ordinária	27/10/2006
93ª Reunião Ordinária	15/2/2007
94ª Reunião Ordinária	16/3/2007
95ª Reunião Ordinária	19/4/2007