



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO E POLÍTICAS AMBIENTAIS

WAGNER JOSÉ DE AGUIAR

**O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS NA IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS E PRÁTICAS AMBIENTAIS: O CASO DO ALTO CAPIBARIBE,
PERNAMBUCO - BRASIL**

RECIFE
2017

WAGNER JOSÉ DE AGUIAR

**O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS NA IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS E PRÁTICAS AMBIENTAIS: O CASO DO ALTO CAPIBARIBE,
PERNAMBUCO - BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Linha de pesquisa: Gestão e Tecnologia Ambiental/
Sub-linha: Política e gestão ambiental em bacia hidrográfica.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Pessoa Braga

RECIFE
2017

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

A282p Aguiar, Wagner José de.
O papel dos conselhos gestores municipais na implementação de políticas e práticas ambientais : o caso do Alto Capibaribe, Pernambuco - Brasil / Wagner José de Aguiar. – 2017.
183 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Ricardo Augusto Pessoa Braga.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Recife, 2017.
Inclui Referências e apêndices.

1. Meio ambiente. 2. Gestão ambiental. 3. Política ambiental – Participação do cidadão. 4. Capibaribe, Rio (PE). 5. Governança democrática. I. Braga, Ricardo Augusto Pessoa (Orientador). II. Título.

363.7 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2017-090)

WAGNER JOSÉ DE AGUIAR

**O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS NA IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS E PRÁTICAS AMBIENTAIS: O CASO DO ALTO CAPIBARIBE,
PERNAMBUCO - BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: 7 de fevereiro de 2017.

Banca Examinadora

Prof^o. Dr. Ricardo Augusto Pessoa Braga (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Vanice Santiago Fragoso Selva (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Maria do Carmo Martins Sobral (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Ivo Vasconcelos Pedrosa (Examinador Externo)
Universidade de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me prover a sabedoria necessária ao aproveitamento das oportunidades e ao enfrentamento das dificuldades encontradas ao longo da realização deste trabalho;

Ao professor Ricardo Braga, que de forma séria e acolhedora, orientou-me nas decisões e reflexões mais importantes: agradeço pela confiança e pelos aprendizados constantes;

Aos doutores e doutoras, professores/as e pesquisadores/as, que contribuíram com suas observações, críticas e sugestões nos exames de qualificação e defesa deste trabalho: Edneida Rabêlo Cavalcanti (Fundaj), Ivo Vasconcelos Pedrosa (UPE), Leonio José Alves da Silva (UFPE), Maria do Carmo Martins Sobral (UFPE) e Vanice Santiago Fragoso Selva (UFPE);

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo fomento da bolsa de pesquisa de mestrado, imprescindível ao desenvolvimento desta dissertação;

À Associação Águas do Nordeste (ANE) que, através do Projeto Águas de areias (Petrobras Ambiental), concedeu todo apoio logístico e informacional durante boa parte das saídas de campo: nos nomes de Cleópatra do Ó (gerente executiva) e de Renata da Silva (coordenadora da Rede Sustentabilidade Hídrica), agradeço à equipe do projeto e aos sócios da entidade;

Aos membros da Rede de Sustentabilidade Hídrica do Alto Capibaribe, pela colaboração na identificação e no contato com membros dos conselhos, de modo especial a Flávia Ventura e Lúcia Cordeiro (Poção); Amanda Áurea (Jataúba); Elizabeth Szilassy (Brejo da Madre de Deus); Lenildo Araújo, Gubetran Souza e Lucielma Bernardino (Santa Cruz do Capibaribe);

Aos presidentes dos conselhos, pelo tempo cedido e pela acessibilidade das informações necessárias: sem a abertura e a acolhida de cada um(a), não teria sido possível registrar e socializar esse conhecimento, o qual esperamos ser de grande valia à compreensão e ao aperfeiçoamento da atuação dos conselhos gestores no âmbito da gestão ambiental local;

Aos quadros gestor, docente e técnico-administrativo do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFPE, pelos esforços incessantemente feitos em prol da qualidade da formação ofertada e do atendimento das demandas do segmento discente;

Ao professor Rodrigo Dutra Gomes, do Departamento de Ciências Geográficas, pelo apoio e supervisão durante a realização do Estágio Docência na disciplina de Metodologia do Trabalho Científico do Curso de Licenciatura em Geografia;

Aos colegas de classe das turmas de mestrado 2015.1, 2015.2 e 2016.1 os quais, nos nomes de Emily Cabral e Ítalo Soeiro (representantes de turma), agradeço pelos diversos momentos de convivência produtiva: dentro e fora das aulas, muito aprendi com cada um de vocês;

Aos grupos de pesquisa dos quais participo, em especial ao Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação e Sustentabilidade (Gepes/CNPq/UFRPE), pelo qual desde 2013 venho me aproximando das questões ligadas à gestão ambiental da bacia hidrográfica do Capibaribe;

Por fim, a todos os familiares os quais, no nome da minha noiva Renata Alves de Brito, coautora constante das minhas mais importantes realizações, agradeço pelo apoio e pela compreensão nas ausências necessárias.

A redemocratização não estará completa enquanto todos não forem considerados igualmente cidadãos, seja qual for o lugar em que se encontrem.

Milton Santos

RESUMO

O presente estudo analisa o processo de descentralização da política pública ambiental no âmbito dos municípios, enfatizando o papel dos conselhos gestores como instrumentos potenciais à legitimidade de uma governança ambiental democrática. Na medida em que identifica dificuldades na atuação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e reconhece a tendência de localização desses colegiados em municípios de grande porte, assume a hipótese de que outros conselhos setoriais têm cumprido o papel de viabilizar a discussão e implementação participativos de políticas ambientais no âmbito dos municípios de médio e pequeno porte. Nessa condição, este estudo pesquisa o papel dos diferentes conselhos gestores municipais na implementação de políticas e práticas ambientais, em uma área de bacia hidrográfica no semiárido pernambucano, através de um estudo de caso desenvolvido em quatro municípios situados no alto trecho da bacia do rio Capibaribe, Poção, Jataúba, Brejo da Madre de Deus e Santa Cruz do Capibaribe. Estes municípios foram escolhidos por serem os únicos do Alto Capibaribe que possuem relação direta com o leito seco e por abrigarem as primeiras nascentes do rio naquela região. Foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com a colaboração de presidentes de 19 conselhos gestores distribuídos nos quatro municípios, assim como realizadas 8 observações diretas de algumas atividades e analisados documentos relativos à atuação dos conselhos, como leis de criação, regimento interno, atas e resoluções. Os resultados apresentados e discutidos apontam para a existência de uma grande quantidade de conselhos gestores instituída e uma pequena parte efetivamente funcional, ao mesmo tempo em que sinalizam dificuldades para a concretização do poder deliberativo atestado formalmente nas leis de criação. Outras conclusões são a permanência da criação de novos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e a posição de destaque dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável como principais instâncias de participação na gestão ambiental dos municípios, havendo a inserção dos demais conselhos setoriais investigados, porém com menor intensidade e continuidade. No intuito de fortalecer o papel deliberativo dos conselhos e uma inserção mais permanente na governança ambiental, são recomendadas a criação de uma política de formação permanente em controle social para conselheiros e não-conselheiros; a instituição de um sistema municipal de participação social, incluindo instâncias de diálogo entre os conselhos; e a ativação de comissões de meio ambiente nos diferentes conselhos, mediante o estudo e a produção de subsídios por parte dos órgãos ambientais, em conjunto com os demais órgãos de políticas setoriais, como forma de proporcionar aos conselhos a capacidade de formular políticas públicas ambientais, em vez da mera fiscalização de políticas exógenas.

Palavras-chave: Governança democrática. Política ambiental. Município. Semiárido.

ABSTRACT

This study analyzes the process of decentralization of environmental public policy under the municipalities, emphasizing the role of manager councils as potential instruments to the legitimacy of a democratic environmental governance. To the extent that identifies difficulties in the performance of the municipal councils for environment and recognize the location of these collegiate trend in large municipalities, it assumes that other sector councils have fulfilled the role of enabling the participatory discussion and implementation of environmental policies. So, this research studies the role of the different municipal manager councils on implementation of environmental policies and practices, in a watershed in semi-arid area of Pernambuco, through a case study developed in four municipalities located on the upper stretch of the Capibaribe River basin: Poção, Jataúba, Brejo da Madre de Deus and Santa Cruz do Capibaribe. These municipalities were chosen because they are the only ones of the upper stretch that have direct relation with the dry riverbed and because they shelter the first springs of the river in that region. Semi-structured interviews were conducted with the collaboration of 19 Presidents of managers councils distributed in the four municipalities, as well as carried out direct observations of some activities and analysed documents relating to the activities of the councils, as laws, bylaws, minutes and resolutions. The results presented and discussed point to the existence of a large number of established manager councils and a small part effectively functional, while signal difficulties for the implementation of the deliberative power formally certificate in their laws of creation. Other conclusions are the permanence of the creation of new Municipal Councils for Environment and the position of the Municipal Councils of Sustainable Rural Development as major instances of participation in environmental management from the municipalities, with the insertion of other investigated sectoral councils, though with less intensity and continuity. In order to strengthen the deliberative role of the councils and a more permanent insertion on environmental governance, some propositions are recommended, as the creation of a permanent training policy in social control for council members and non-council members; the institution of a municipal system of social participation, including instances of dialogue between the manager councils; and activation of environmental committees in the various councils, through the study and production of subsidies on the part of environmental agencies, together with the other agencies of sectorial policies, as a way to provide the councils the ability to formulate environmental public policies, instead of mere exogenous policy enforcement.

Keywords: Democratic governance. Environmental policy. Municipality. Semi-arid region.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	A bacia hidrográfica do rio Capibaribe e os seus municípios.	49
Figura 2	Principais macrozonas da bacia hidrográfica do rio Capibaribe	51
Figura 3	Delimitação dos municípios investigados na bacia do rio Capibaribe	54
Figura 4	Primeira nascente do rio Capibaribe no Município de Poção	55
Figura 5	Vista interna do centro bíblico visual de Poção	56
Figura 6	Riacho nas proximidades da entrada do distrito sede de Jataúba	57
Figura 7	Principal via do distrito sede de Jataúba	57
Figura 8	Capela de São José no distrito sede de Brejo da Madre de Deus	58
Figura 9	Pintura rupestre indígena no patrimônio arqueológico Furna do Estrago	59
Figura 10	Capela erguida por fundador português da cidade de Santa Cruz do Capibaribe	60
Figura 11	Estabelecimentos comerciais de tecido em Santa Cruz do Capibaribe	60
Figura 12	Registros das duas principais paisagens naturais de Brejo da Madre de Deus	77
Figura 13	Cultivo de morango e banana na região brejeira de Brejo da Madre de Deus	78
Figura 14	Sinalização da RPPN Bitury viabilizada pelo FMMA de Brejo da Madre de Deus	81
Figura 15	Esculturas de um dos setores do Parque Monumental Nilo Coelho	85
Figura 16	Participação do Condema na mobilização social para a I CMMAS	89
Figura 17	Entrada do Parque Florestal de Santa Cruz do Capibaribe	90
Figura 18	Capacitação sobre gestão de recursos hídricos viabilizada pelo CMDRS de Poção	99
Figura 19	Exposição de trabalho por escola participante da 15ª Feira do Verde	106
Figura 20	Proteção de nascente realizada pelo CMDRS de Brejo da Madre de Deus	107
Figura 21	Anúncio de projeção de usina eólica na entrada de Jataúba	108
Figura 22	Escolas de Santa Cruz do Capibaribe em passeata no combate às arboviroses	133
Figura 23	Campanha de projeto ambiental voltado a grupos vulneráveis	152

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1	O Sisnama e a descentralização das atribuições ambientais	37
Quadro 1	Principais fontes de poluição hídrica no Nordeste	48
Quadro 2	Problemas e oportunidades à gestão ambiental no Alto Capibaribe	52
Quadro 3	Projetos do Plano hidroambiental para municípios do Alto Capibaribe	53
Quadro 4	Tipificação das fontes documentais consultadas	63
Quadro 5	Atividades observadas pelo pesquisador	65
Quadro 6	Fontes de informação individualmente acessadas juntos aos conselhos	65
Quadro 7	Conselhos gestores mapeados nos municípios investigados	69
Quadro 8	Organização e funcionamento dos conselhos pesquisados.	70
Quadro 9	Leis ambientais de Brejo da Madre de Deus até 18 de agosto de 2016	77
Quadro 10	Leis ambientais de Santa Cruz do Capibaribe até 18 de agosto de 2016	86
Quadro 11	Competências legalmente atribuídas aos CMDRS investigados	94
Quadro 12	Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS Poção	97
Quadro 13	Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS Jataúba	101
Quadro 14	Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS Brejo da Madre de Deus	103
Quadro 15	Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS Santa Cruz do Capibaribe	111
Quadro 16	Competências legalmente atribuídas aos CMS investigados	116
Quadro 17	Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMS Poção	123
Quadro 18	Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMS Brejo da Madre Deus	127
Quadro 19	Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMS Santa Cruz do Capibaribe	132
Quadro 20	Competências legalmente atribuídas aos CME investigados	136
Quadro 21	Competências legalmente atribuídas aos CMAS investigados	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adagro	Agência de Fiscalização Agropecuária de Pernambuco
Apac	Agência Pernambucana de Águas e Clima
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CME	Conselho Municipal de Educação
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Compesa	Companhia Pernambucana de Saneamento
Comtur	Conselho Municipal de Turismo
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
Consema	Conselho Estadual de Meio Ambiente
Condema	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Coniape	Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
EA	Educação Ambiental
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMMA	Fundo Municipal de Meio Ambiente
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
Prorural	Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável de Pernambuco
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
Sismuma	Sistema Municipal de Meio Ambiente
Sisnama	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO.....	15
2	INTRODUÇÃO	16
2.1	Problema de pesquisa.....	16
2.2	Justificativa.....	16
2.3	Objetivos.....	19
3	O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO FUNDAMENTO DOS CONSELHOS AMBIENTAIS.....	22
3.1	O direito humano ao meio ambiente: um reflexo da tradição antropocêntrica...	22
3.2	O Estado brasileiro e sua relação com a questão ambiental.....	25
3.3	A democracia como orientação para a governança ambiental brasileira.....	28
4	OS CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	32
4.1	Origem e papel dos conselhos gestores no Brasil.....	32
4.2	Conselhos municipais de meio ambiente: surgimento, papeis e desafios.....	36
4.3	A integração da política ambiental nos setores da gestão municipal.....	40
5	A BACIA HIDROGRÁFICA COMO REFERÊNCIA PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL.....	43
5.1	A bacia hidrográfica como objeto de planejamento ambiental.....	43
5.2	Condicionantes e desafios para a gestão de bacias no Semiárido nordestino.....	46
5.3	A bacia hidrográfica do rio Capibaribe.....	49
6	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	61
6.1	Identificação e localização dos conselhos gestores investigados.....	61
6.2	Procedimentos e instrumentos metodológicos.....	61
6.2.1	Observação.....	62
6.2.2	Entrevista.....	63
6.2.3	Observação direta.....	64
6.3	Análise dos dados levantados.....	66
7	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	68
7.1	Organização e funcionamento dos conselhos gestores municipais	68
7.2	Aspectos institucionais e desafios na implementação dos Condema.....	73
7.2.1	O Condema de Poção.....	73
7.2.2	O Condema de Brejo da Madre de Deus.....	76
7.2.3	O Condema de Santa Cruz do Capibaribe.....	86
7.3	Análise da integração dos aspectos ambientais nas atividades dos conselhos.....	93
7.3.1	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.....	93
7.3.2	Conselhos Municipais de Saúde.....	114

7.3.3	Conselhos Municipais de Educação.....	134
7.3.4	Conselhos Municipais de Assistência Social.....	144
8	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	154
	REFERÊNCIAS.....	160
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO UTILIZADO NA PESQUISA.....	181
	APÊNDICE B - ROTEIRO GUIA UTILIZADO EM ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DOS CONDEMA.....	182
	APÊNDICE C - ROTEIRO GUIA UTILIZADO EM ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DOS DEMAIS CONSELHOS.....	183

1 APRESENTAÇÃO

A presente dissertação é resultado de uma pesquisa realizada em quatro municípios da porção intermitente do alto trecho da bacia do Capibaribe, com fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e com o apoio da Associação Águas do Nordeste (ANE), instituição responsável pela implementação do “Projeto Águas de Areias - Recuperação e gestão compartilhada das águas de aluvião em leito seco de rio no Semiárido pernambucano” (Petrobras Socioambiental), ao qual o estudo esteve ancorado.

O autor do trabalho é Graduado em Ciências Biológicas (Licenciatura) e Especialista em Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Nessa instituição, foi bolsista do “Programa Conexões de Saberes: diálogos entre a Universidade e as Comunidades Populares” (2009-2010) e do “PET Conexões de Saberes: Avaliação de Políticas Públicas em Ações Afirmativas para a Juventude” (2010-2014). Entre 2012 e 2013, ingressou em três grupos de pesquisa, dos quais atualmente participa: o Grupo Gestão Ambiental em Pernambuco (Gampe/CNPq/UFRPE), o Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade (NPD/CNPq/UFRPE) e o Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação e Sustentabilidade (Gepes/CNPq/UFRPE).

Através dos dois primeiros grupos, o autor vivenciou projetos de extensão no Sertão do Moxotó, mais precisamente no Município de Ibimirim, onde passou a se interessar pelas questões socioambientais do Semiárido e os desafios da gestão ambiental participativa em um pequeno município, no âmbito da atuação do conselho de desenvolvimento rural sustentável. Tendo a educação ambiental como principal área de inserção, foi através do Gepes que passou a incorporar a bacia do Capibaribe como referência de seus próximos trabalhos, a exemplo da monografia de graduação “Concepções e práticas de avaliação na educação ambiental escolar”, produzida entre 2013 e 2014 junto a educadores/as ambientais de escolas participantes do “Programa Capivara: educação socioambiental na bacia do Capibaribe”.

Nesse contexto, o autor tomou conhecimento do Projeto Águas de Areias, vindo a formular e desenvolver sua pesquisa de mestrado entre os anos 2015 e 2017. Dessa forma, espera-se que os conhecimentos construídos e agora socializados possam contribuir para uma inserção e atuação mais efetivas dos conselhos gestores municipais na implementação de políticas e práticas ambientais em torno do leito seco do rio Capibaribe.

2 INTRODUÇÃO

A adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento ambiental representa uma abordagem estratégica na formulação e implementação de políticas voltadas à sustentabilidade do desenvolvimento em suas diferentes escalas, dada a relação entre recursos hídricos e desenvolvimento regional (MARANHÃO e AYROMORAES, 2012). Nessa direção, práticas de recuperação, revitalização e conservação de bacias tem significado um ramo estratégico na gestão integrada de recursos hídricos, enquanto uma base de ação para a sustentabilidade (PERNAMBUCO, 2003). Dentre os instrumentos aplicados, destacam-se as instâncias de decisão colegiada, como os comitês de bacia e os conselhos gestores.

Os comitês de bacias hidrográficas e os conselhos de recursos hídricos representam uma mudança de comportamento institucional por parte dos órgãos gestores das políticas de águas, na medida em que viabilizam uma gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos (GUIMARÃES e XAVIER, 2010). Diferentemente dos conselhos de recursos hídricos, criados na esfera estadual e federal, os comitês de bacias são instâncias criadas no âmbito local, sendo igualmente pautadas no uso sustentável das águas e na solução de problemas atinentes aos seus usos (BRAGA et al., 2015). Além desse colegiado, outras instâncias colegiadas locais integram o território da bacia, como os conselhos municipais.

Os conselhos gestores municipais são órgãos colegiados integrados aos setores da administração pública municipal, voltados para políticas específicas, constituindo-se em “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2011, p. 7). Em meio a esses bens, sobressai-se o bem ambiental, incluindo os recursos hídricos, os quais requerem a formulação e implementação de políticas e práticas que assegurem a sua integridade, mediante a definição de objetivos, instrumentos e agentes, fundamentais a uma política ambiental (SOUZA, 2000). Do ponto de vista da municipalização do planejamento e da gestão ambiental, foram instituídos os conselhos municipais de meio ambiente (Condema), os quais representam espaços potenciais para o debate de questões ambientais locais de interesse da sociedade civil e do Poder público local (PHILIPPI JR et al., 2004). Não obstante, diversas dificuldades têm sido enfrentadas por esses colegiados na sua atuação,

como a escassez de recursos na área ambiental (estruturais, operacionais, financeiros, tecnológicos), a irregularidade na participação dos conselheiros, além da ausência de poder deliberativo efetivo (ÁVILA e MALHEIROS, 2012; LEME, 2010).

2.1 Problema de pesquisa

Diante das dificuldades encontradas pelos Condema, abordadas na literatura, parte-se do pressuposto de que o modelo setorial da gestão pública não tem contribuído para a efetividade na implementação de políticas e práticas ambientais na esfera do Município. Frente a essa condição e à inexistência dos Condema em grande parte dos municípios do Nordeste, assume-se a hipótese de que outros conselhos setoriais têm desempenhado a função de fomentar a discussão, proposição e efetivação de políticas ambientais no âmbito dos municípios de médio e pequeno porte¹, geralmente desprovidos de quadro e capacidade institucionais para a gestão ambiental. Nesse sentido, parte-se da questão: qual o papel dos diferentes conselhos gestores municipais na implementação de políticas e práticas ambientais?

Nessa perspectiva, o ambiente está aqui sendo compreendido a partir de Grinover (1989, p. 26), segundo o qual “os recursos naturais, o meio ambiente construído e os ecossistemas não constituem categorias abstratas num eventual modelo de planejamento, mas realidades concretas, espaciais e territoriais muito bem inter-relacionadas”. Dessa forma, a implementação de políticas e práticas ambientais não pode ser um papel unicamente reservado aos órgãos administrativos de meio ambiente, mas sim assumir uma projeção transversal nas diferentes políticas implementadas em um determinado território, garantindo maior qualidade de vida e otimização de ações e processos com vistas à sustentabilidade, com a participação dos diferentes sujeitos sociais. À luz desse entendimento, esta pesquisa foca a ação de conselhos municipais na gestão ambiental de municípios do Semiárido nordestino, inseridos no alto trecho de uma bacia hidrográfica do rio Capibaribe.

2.2 Justificativa

Um primeiro aspecto relevante na realização do estudo deve-se à sua interrelação com um dos projetos previstos no Plano Hidroambiental da Bacia do Capibaribe, especificamente

¹ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, são municípios de pequeno porte aqueles que apresentam uma população de até 50.000 habitantes; de médio porte, aqueles com população entre 50.001 e 100.000 habitantes; e de grande porte os que possuem população igual ou superior a 100.001 habitantes.

o Programa de apoio aos municípios para a gestão hidroambiental, cujas metas são a implantação e/ou o fortalecimento da infraestrutura para a gestão hidroambiental local e a melhoria da ação municipal no planejamento e controle hidroambiental, no período de 2011 a 2013, sendo que no último ano o projeto veio a ter sua implementação iniciada (PERNAMBUCO, 2010a; SILVA e SILVA, 2014). Nesse contexto, cabe ressaltar que o Nordeste é a região que menos possui Condema ativos, de forma que 30% dos 1794 municípios os possuem e, no caso de Pernambuco, apenas 22% dos municípios (IBGE, 2015).

Outro fator concerne à relação entre a distribuição territorial e implantação desses colegiados, dada a predominância dos Condema nos municípios inseridos nas metrópoles ou que geralmente apresentam uma população superior a 100 mil habitantes (JUCÁ, 2012; MOSTAERT, 2013). Por esse parâmetro, somente cinco dos 42 municípios inseridos na bacia – e, dentre esses, apenas um dos 28 municípios da bacia pertencentes à mesorregião Agreste – teriam seus Condema implementados e funcionando regularmente², considerando o levantamento populacional e demográfico da bacia do Capibaribe para o ano de 2010, feito por Braga et al. (2015). Esse padrão pode ser ampliado para as demais regiões do Estado, visto que 10 dos 185 municípios pernambucanos, no ano de 2000, possuíam uma população superior a 100 mil habitantes, sendo sete inseridos na Região Metropolitana do Recife (Ibid.). Nesse âmbito, cabe ressaltar ainda que tão reduzida quanto a disseminação dos Condema tem sido a realização de pesquisas sobre esses colegiados ambientais no Nordeste (SOUZA e NOVICKI, 2010), o que sugere pouca inserção da academia nesse processo.

Ao mesmo tempo, a municipalização da gestão ambiental não pode ser condicionada à implantação do Condema ou de um órgão setorial específico, tanto em função das dificuldades denunciadas na literatura como pelo reconhecimento da natureza transectorial dos problemas ambientais, que cada vez mais demandam transformações institucionais (LEFF, 2006; LENSCHOW, 2002). Na perspectiva de uma ruptura com o modelo fragmentado presentes na gestão ambiental fazem-se necessários “espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento final do problema principal e para a acumulação de forças [...] na descoberta da possibilidade de agir” (COMERLATTO et al., 2007, p. 268). É nesse contexto que os conselhos gestores podem se

² Os números para a região investigada estão sendo tratados de forma hipotética devido a ausência de um levantamento atualizado e publicamente acessível acerca da existência dos Condema por município.

inserir, mobilizando os setores da gestão de políticas públicas municipais em direção a uma abordagem transetorial das questões ambientais.

Cabe enfatizar que a visão fragmentada dos problemas ambientais e de suas soluções, presente nos diferentes contextos da gestão ambiental, é precedida pelo tratamento reducionista e estanque da matéria predominante na academia. Na medida em que o ambiente tem sido um “campo de externalidade das ciências” (LEFF, 2000, p. 31), tal relação é igualmente replicada na gestão pública, de modo que as políticas setoriais (educação, saúde, assistência social, etc.) não reconhecem as condições ambientais nas quais são elaboradas e implementadas, sugerindo a percepção do ambiente também como um *campo de externalidade das políticas públicas*. Desse modo,

Para poder abordar a questão da interdisciplinaridade e orientar tanto estratégias de investigação e de formação como políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável, deve-se reconhecer os efeitos das políticas econômicas atuais sobre a dinâmica dos ecossistemas e sobre as condições de vida das comunidades. É necessário avaliar as condições econômicas, políticas, institucionais e tecnológicas que determinam a conservação e recuperação dos recursos de uma região, os estilos de ocupação do território, as formas de apropriação e usufruto dos recursos naturais e da partilha de suas riquezas, assim como o grau e as formas de participação comunitária na gestão social de seus recursos e de suas atividades produtivas. (Ibid., p. 29-30).

Do ponto de vista da formação acadêmica, a implementação transetorial de políticas ambientais demanda um projeto político-pedagógico orientado por uma interdisciplinaridade que busque retotalizar o conhecimento do ambiente pelo diálogo com os diferentes saberes e práticas, científicos e não-científicos. Essa concepção de interdisciplinaridade deve possibilitar ainda aos atores acadêmicos a capacidade de (auto)crítica frente às filiações ideológicas de naturalização dos processos hegemônicos mantenedores das injustiças ambientais, características do modelo de desenvolvimento vigente. À luz desses referenciais, a pesquisa tem afirmado o vínculo com as Ciências Ambientais.

2.3 Objetivos

Geral

Analisar o papel de diferentes conselhos gestores municipais na implementação de políticas e práticas ambientais em uma área de bacia hidrográfica no semiárido pernambucano, especificamente na região do Alto Capibaribe.

Específicos

- Identificar os conselhos gestores existentes nos municípios da área de estudo;
- Caracterizar os conselhos selecionados no tocante à sua organização e funcionamento, bem como às temáticas sobre as quais atuam;
- Avaliar o estado de implementação dos conselhos municipais de meio ambiente;
- Identificar as interfaces das questões setoriais discutidas e deliberadas no âmbito dos conselhos com a dimensão ambiental;
- Investigar a percepção dos membros desses colegiados em relação à atuação destes na proposição e execução de políticas e práticas ambientais.

A área escolhida para o desenvolvimento da pesquisa incluiu quatro municípios do Agreste pernambucano, situados na porção superior do alto trecho da bacia do Capibaribe – Poção, Jataúba, Brejo da Madre de Deus e Santa Cruz do Capibaribe, sendo estes os únicos da macrozona que possuem relação direta com o leito do Capibaribe e que abrigam as primeiras nascentes do rio naquela região, além de apresentarem outras características abordadas no tópico que antecede o detalhamento metodológico deste trabalho. No intuito de responder aos objetivos específicos estabelecidos, optou-se pela abordagem qualitativa, através da qual foi desenvolvido um estudo de caso, abrangendo observações diretas, levantamento documental e entrevistas semiestruturadas relativos à atuação de conselhos gestores dos setores de meio ambiente, desenvolvimento rural, saúde, educação e assistência social presentes nos quatro municípios elencados, totalizando a participação de 19 conselhos gestores municipais.

O presente trabalho foi estruturado em quatro partes principais. A primeira aborda a consolidação do princípio democrático do direito ao meio ambiente, contextualizando as bases ideológicas que orientaram o surgimento dos conselhos ambientais no Brasil e que ajudam a compreender o papel destes no cenário contemporâneo. A segunda parte contempla aspectos conceituais relativos ao modelo de gestão colegiada por meio dos conselhos, descrevendo o processo histórico de institucionalização desses colegiados e, nesse âmbito, as particularidades dos conselhos de meio ambiente frente à descentralização do Estado. A terceira discorre sobre a bacia hidrográfica como referência para o planejamento e a gestão ambiental, a fim de fortalecer uma perspectiva territorial de gestão ambiental colegiada em

contraponto ao modelo setorial hegemônico. Nessa condição, aborda ainda desafios e condicionantes da gestão de bacias hidrográficas no Semiárido nordestino, e faz uma apresentação da bacia do rio Capibaribe, delimitando e caracterizando a área de investigação. Por sua vez, a quarta parte detalha a metodologia adotada na execução da pesquisa, descrevendo técnicas, instrumentos e abordagens empregados na análise das informações e dados levantados. Na quinta parte, são abordados e discutidos os resultados da pesquisa sendo, ao final, apresentadas conclusões, recomendações e propostas de novas pesquisas.

3 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO FUNDAMENTO DOS CONSELHOS AMBIENTAIS

3.1 O direito humano ao meio ambiente: um reflexo da tradição antropocêntrica

Abordar o direito humano ao meio ambiente sem contextualizá-lo na perspectiva da relação sociedade-natureza seguramente implicaria ignorar o fato de o antropocentrismo servir de base ao sistema jurídico vigente e do conteúdo econômico das normas do Direito Ambiental (ANTUNES, 2002). Dessa forma, e levando-se em conta que alguns trabalhos venham atentando para outros enfoques, como o ecocentrismo e biocentrismo (RAMINELLI e THOMAS, 2011; SCHERWITZ, s.d.; SPAREMBERGUER e SILVA, 2005), a tese sustentada é que a noção de direito humano ao meio ambiente, como tem sido materializada nas práticas institucionais, exprime por si só uma visão antropocêntrica da natureza.

Desde a Grécia Antiga, a natureza foi significada como provida de intencionalidade e independente das relações humanas, na medida em que ela designava a posição de cada indivíduo dentro da sociedade e o tipo de vida correspondente, conforme as aptidões congênicas de cada ser – em suma, era como se a organização da sociedade em classes e, conseqüentemente, a diferenciação no acesso a determinados direitos, fossem decorrentes de uma escolha prévia da natureza, sugerindo assim uma “personificação” desta. Ao mesmo tempo, cabia também a si fornecer aos homens os recursos essenciais à sua sobrevivência, segundo um dos mais influentes formadores da tradição filosófica ocidental:

[...] É aos homens que ela (*natureza*) destina os próprios animais, os domesticados para o serviço e para a alimentação, os selvagens, pelo menos a maior parte, para a alimentação e para diversas utilidades, tais como o vestuário e os outros objetos que se tiram deles. A natureza nada fez de imperfeito, nem de inútil; ela fez tudo para nós (ARISTÓTELES, 2001, p. 20).

Ao lado da cosmologia grega, o Cristianismo foi o responsável por disseminar a visão antropocêntrica da natureza a partir da Idade Média, dado o poder representado pela Igreja na época. Segundo a doutrina cristã, a natureza fora criada para servir ao homem, e os seus recursos não eram tidos como sagrados, uma vez que não foram criados à imagem e semelhança de Deus. Uma vez desprovida de sacralidade, a natureza passou a ser concebida como meio de realização das necessidades humanas, havendo uma apenas preocupação quanto aos litígios que viessem a surgir entre os homens:

[...] Nenhum objeto natural era sagrado por si mesmo; não havia risco de sacrilégio em derrubar uma árvore, ou matar um animal. [...] Nenhuma consideração de ordem moral pairava sobre as relações dos homens com os objetos naturais, exceto onde tais objetos fossem a propriedade alheia ou exceto onde lhes tratar destrutivamente ou cruelmente poderia encorajar atitudes correspondentes contra outros seres humanos (PASSMORE, 1995, p. 93-94).

A partir da Idade Moderna, o antropocentrismo passou a ser fortalecido pela ciência, através da qual a natureza foi vista como objeto de dominação, sendo fortalecido por Descartes no seu livro “Discurso do Método”, ao distinguir os homens dos animais. Dada a condição de não comunicação entre a natureza e os homens, a ciência cumpriria o papel de torná-la menos estranha, na medida em que ela fosse interpretada e transformada à luz de conceitos inerentes à razão humana (PASSMORE, 1995). Com a Revolução Industrial, a ciência passou a ser uma aliada do mercantilismo e da expansão do capitalismo, dada a necessidade de exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento urbano-industrial.

É nessa perspectiva que a “racionalidade industrial devasta, pura e simplesmente, a natureza e tudo o que é do domínio da ‘naturalidade’, em substituição à produção agrária, tida como limitada e submetida à natureza” (LEFEBVRE, 2004, p. 43). Nessa direção, pode-se afirmar que as diversas formações socioeconômicas, ao longo da história, expressam diferentes formas de automediação da natureza, de modo que a natureza e a humanidade sempre estarão em constante interação, pois “todas as coisas sociais estão mediadas por coisas naturais, e vice-versa” (SCHMIDT, 1997, p. 77). Dessa maneira,

Enquanto a natureza é apropriada na forma agrária e, por conseguinte, se mantém absolutamente independente dos homens, estes são absolutamente idênticos a ela, estão submergidos, por assim dizer, no ser natural; a mudança, quando chegam a dominar a natureza em todos os seus aspectos técnico-econômicos e científicos, a transformam em um mundo de máquinas, a natureza se solidifica em um em si abstrato, exterior ao homem (Ibid., p. 90).

A partir de então, difunde-se o modelo burguês urbano-industrial como ideal de desenvolvimento para as sociedades ocidentais, apoiado no avanço científico e associado à degradação da natureza. No Brasil, os indícios dessa lógica foram bastante evidentes no período que se estendeu desde a Colônia até meados do século XX:

Os investimentos em ciência e tecnologia foram canalizados para a produção, de modo a assegurar competitividade no mercado internacional, aumentando o consumo de recursos naturais e a degradação ambiental. [...] Do Descobrimento do Brasil em 1500, até meados do século XX, pode-se dizer que muito pouca atenção foi dada à proteção ambiental, com poucas normas de caráter protecionista e leis para assegurar a perpetuação de alguns recursos naturais (CÂMARA, 2013, p. 129-130).

Diante das consequências procedentes desse modelo de desenvolvimento, no período posterior à Segunda Guerra Mundial passou-se a evidenciar uma preocupação global com os problemas ambientais, através do surgimento de movimentos ambientalistas em meio a outros que também questionavam o modelo de crescimento econômico em expansão, impulsionado pelo desenvolvimento industrial. Nas décadas de 1950 e 1960, os movimentos foram marcados pelo protagonismo de cientistas, preocupados com a poluição industrial dos rios e atmosférica, e de organizações não-governamentais, que divulgavam os efeitos da degradação ambiental através de obras literárias (SPAREMBERGUER e SILVA, 2005). No Brasil, o ambientalismo foi bastante vinculado às manifestações sociais contrárias à poluição evidente nos centros industriais do Sudeste, que vinha provocando problemas de saúde pública e laboral, além de danos ecológicos visíveis (CÂMARA, 2013).

Frente a esse panorama, foi a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 na cidade de Estocolmo, que foram formuladas as bases do direito humano ao meio ambiente, e que respaldam o *princípio do direito humano fundamental*, tido como o primeiro e o basilar de todos os demais princípios do Direito Ambiental (ANTUNES, 2002). Em razão deste, o homem é visto como o centro da preocupação com a proteção ambiental sendo, portanto, a orientação dos demais princípios. Segundo o primeiro princípio da Declaração de Estocolmo:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a desfrutar de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita ter uma vida digna e gozar de bem estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio para as presentes e futuras gerações (...) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972, p . 1).

Dessa forma, a história tem mostrado que “a visão de que todas as coisas existem para servir o homem encorajou o desenvolvimento de um modo particular de ver a natureza, não como algo a ser respeitado, mas sim como algo a ser utilizado” (PASSMORE, 1995, p . 93). Ao mesmo tempo, a partir do momento em que o meio ambiente passou a ser visto como direito humano, surgiu a necessidade de busca por mecanismos capazes de controlar o avanço da degradação impulsionada pelo crescimento, ainda que restritamente à tradição antropocêntrica. Por outro lado, a abordagem transclassista do direito ao meio ambiente formada na Declaração de Estocolmo, e reproduzida na maior parte das constituições e normas dos países da América Latina (naquela época e em grande parte, vivenciando

ditaduras militares), tem se mostrado inadequada à realidade latino-americana, cuja perspectiva de governança demanda uma integração entre as questões ambientais e as desigualdades sociais (CASTRO; HOGENBOOM; BAUD, 2011). Nesse enfoque, o próximo tópico aborda e contextualiza o papel do Estado brasileiro.

3.2 O Estado brasileiro e sua relação com a questão ambiental

A Conferência de Estocolmo representou um importante marco para a responsabilidade dos Estados na garantia do direito humano ao meio ambiente, ao passo em que sua Declaração de princípios é considerada como uma autêntica Carta Magna do ecologismo jurídico internacional, tendo orientado diversos tratados internacionais e influenciado grande parte das Constituições (BERTOLDI, 2000). No caso da Constituição Brasileira de 1988, as bases da proteção jurídica ao meio ambiente são explicitamente demonstradas em dois artigos (BRASIL, 1988):

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: defesa do meio ambiente. (Art. 170, VI); Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações. (Art. 225)

Outra característica da dimensão ambiental na Constituição Brasileira, resgatada no próximo capítulo, tange ao federalismo ambiental. Em função da concepção de federalismo, é possível a distribuição do poder e o desenvolvimento de ações compartilhadas entre os níveis de governo, buscando-se uma conciliação entre a unidade e a diversidade no âmbito do sistema político. Por essa razão, a Constituição prevê atribuições descentralizadas com relação ao meio ambiente (MOURA e JATOBÁ, 2012). Para um melhor entendimento da atual configuração, faz-se necessário resgatar algumas teses sobre o Estado e alguns marcos históricos da governança ambiental³ brasileira.

As primeiras formulações sobre o conceito de Estado tiveram origem na Grécia Antiga. Em Aristóteles (2001), o Estado correspondeu a uma formação composta pela

³ Para fins conceituais, está sendo adotada aqui a noção de Cavalcanti apud Câmara (2013, p. 125), pela qual a governança ambiental abrange o “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”.

população (famílias e cidadãos), pelo território (Cidade) e pela autoridade política (formas de governo) que, regido por uma Constituição, deve ter como objetivo maior a felicidade, buscada através do exercício da virtude. Como definiu o filósofo,

O Estado ou Cidade é uma sociedade de pessoas semelhantes com vistas a levar juntas a melhor vida possível. Sendo, portanto, a felicidade o maior bem e consistindo no exercício e no uso perfeito da virtude, e sendo possível que alguns participem muito dela e outros pouco ou absolutamente nada, esta diversidade teve necessariamente que produzir várias espécies de Estados e de governos, segundo o gênero de vida e os meios que cada povo emprega para alcançar o bem-estar. (Ibid., p . 67).

O conceito de Estado é dinâmico. Na Grécia Antiga, tratava-se de uma sociedade escravocrata, em que a Cidade era a representação territorial perfeita e a condição de cidadão era preestabelecida pelos desígnios da natureza, devendo o exercício da virtude estar atrelado à busca pelo bem estar comum entre os cidadãos, ainda que estes não incluíssem as pessoas naturalmente vocacionadas ao trabalho servil (ARISTÓTELES, 2001). Para uma análise contemporaneamente contextualizada, adotou-se como referência a perspectiva de Estado defendida por Gramsci e explorada em outros autores (GRUPPI, 1978; MORAES, 2010; VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013; VIOLIN, 2006).

Dado o entendimento de que o modo de produção capitalista é compatível com a visão antropocêntrica e utilitarista da natureza, um primeiro aspecto do pensamento gramsciano tange ao reconhecimento do capitalismo não apenas como “produção de mercadorias, mas ‘produção’ de indivíduos, de aparatos jurídicos e de aparelhos privados de hegemonia difusores da ideologia dominante” (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013, p . 86). Nesse contexto, os aparatos estatais são decorrentes da ideologia capitalista, ao passo em que o Estado tem suas leis aliadas à manutenção da hegemonia burguesa e do utilitarismo da relação sociedade-natureza. Por essa razão, a ação estatal na formulação de políticas ambientais não pode ser vista unicamente pelos parâmetros técnicos, como também pelos ideológicos (CUNHA e COELHO, 2009).

Durante a Primeira República (1889-1930), a política brasileira tinha como protagonistas os partidos formados pelos fazendeiros, representados por cafeeiros e leiteiros, que impediam quaisquer ações que resultassem na imposição de restrições ao desmatamento. As instituições governamentais atuavam conforme as forças políticas e econômicas dominantes naquela época, deixando impunes os infratores da legislação ambiental, condição

esta que influenciou a governança ambiental brasileira até a década de 1970 (CÂMARA, 2013). A partir da década de 1930,

[...] Houve tendência na regulação independente e não integrada dos seus usos (*dos recursos naturais*), gerando políticas setorizadas que atendiam a grupos de interesses diversos. Ocorreram, muitas vezes, conflitos de uso dos recursos naturais e disputas políticas com ações isoladas, descoordenadas e dissociadas do senso comum ou da vontade da maioria dos atores sociais. O Estado brasileiro buscou, nos anos seguintes, exercer seu papel de gestor da conciliação de grupos de interesse, abrindo espaços políticos para a manutenção de velhas oligarquias colonialistas (Ibid., p. 131).

Por essa razão, as contribuições de Gramsci mostram que o debate da política inclui duas dimensões inseparáveis: a concepção de Estado e a de hegemonia. Enquanto a concepção de Estado republicano corresponde àquele “em que a multidão governa para a utilidade pública” (ARISTÓTELES, 2001, p. 72), o conceito de hegemonia está relacionado à orientação moral, cultural e ideológica, como sendo uma visão de mundo imposta por uma classe dominante às demais classes ou grupos (GRUPPI, 1978). Nesse aspecto, uma importante via para o exercício da hegemonia é a conquista do consenso por parte das camadas sociais dominadas, sendo este estimulado pelo Estado e educado pelas classes dominantes através dos mecanismos difusores de suas ideologias (MORAES, 2010). Dessa forma, o fato de o Estado brasileiro ter sido republicano desde 1889, não significa afirmar que necessariamente suas leis tenham priorizado o bem público, e sim os interesses de determinadas camadas pactuantes do consenso buscado pelo Estado. Assim,

O início da governança sobre os recursos naturais foi caracterizado por ações de Governo que fomentavam o financiamento e o incentivo à produção, induzindo a conversão de princípios dessas leis em moeda econômica entre elites locais e o governo central. Estabeleceram-se assim, nesse período, relações fortes de poder em uma estrutura centralizada, piramidal-hierárquica com conflitos, interesses e dinâmicas intra e inter-regionais (CÂMARA, 2013, p. 131).

Uma das contribuições gramscianas foi a concepção de Estado ampliado, segundo a qual o Estado não abrange apenas a sociedade política, formada pelo conjunto dos aparelhos coercitivos ou repressivos, a serviço de uma classe dominante. Dessa forma, mecanismos difusores das ideologias dominantes (escolas, igrejas, partidos, sindicatos, etc.), denominados como *aparelhos privados*, também passam a integrar o Estado (VIOLIN, 2006). Assim, os partidos políticos formados pelos fazendeiros na década de 1930, ao mesmo tempo em que manobravam a legislação ambiental em função dos interesses particulares, também disputavam o exercício da direção cultural e moral das camadas sociais por eles governadas.

Segundo Cunha e Coelho (2009), com o crescimento industrial, novos atores passaram a disputar o poder político com as elites rurais: de 1930 a 1971 destacaram-se as políticas ambientais *reguladoras*, isto é, voltadas à criação de normas para o uso dos recursos naturais; de 1972 a 1987 predominaram as políticas ambientais *estruturadoras*, caracterizadas pela intervenção direta e centralizada do Estado na ampliação das unidades de conservação; e, a partir de 1988, entram em cena as políticas ambientais *indutoras*, estimulando o comportamento dos grupos sociais e acompanhadas da busca pela descentralização do Estado, introduzindo um referencial democrático no trato político da pauta ambiental.

3.3 A democracia como orientação para a governança ambiental brasileira

Um dos princípios fundamentais da atual república brasileira é o seu reconhecimento como Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Foi a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 que o meio ambiente passou a ser nacionalmente previsto como direito fundamental e, na perspectiva do Estado Democrático, fizeram-se necessárias mudanças político-institucionais na estrutura da governança ambiental. Boa parte dessas mudanças se deu antes mesmo da atual Constituição, através da atribuição – por parte da Política Nacional de Meio Ambiente, ainda que de modo unilateral e vertical – de competências a subunidades administrativas, em contraposição à gestão centralizada vigente na época (CÂMARA, 2013).

Um aspecto essencial na governança ambiental tange ao reconhecimento de duas perspectivas de governança (FREY, 2010; LEAL, 2003): a *neoliberal* (boa governança), marcada pela transferência de responsabilidades públicas para a iniciativa privada (*accountability*), em atendimento a parâmetros de eficiência e de transparência nas decisões; e a *progressista/democrático-participativa*, caracterizada pela democratização dos espaços de tomada de decisão, essencial à reintrodução de camadas sociais excluídas pelo centralismo burocrático. Ainda que a segunda demonstre-se mais próxima do sentido aqui dado, ambas as perspectivas estão sendo consideradas neste estudo, uma vez que os conselhos surgem na confluência desses dois projetos sociopolíticos distintos (SOUZA e NOVICKI, 2010).

Nessa direção, uma primeira consideração ao se estabelecer uma compreensão sobre democracia tange inicialmente ao reconhecimento da relatividade do próprio conceito, na medida em que sua definição depende do momento e da situação na qual o termo esteja sendo empregado (SANTOS NETO, 2009). No contexto da república brasileira, os principais

marcos históricos da governança ambiental, trazidos anteriormente, expressam a permanência de uma tradição política oligarquista e apoiada no regime representativo, sendo este decorrente da ascensão burguesa e posto a serviço da manutenção do desenvolvimento urbano-industrial e da instrumentalização da natureza.

A concepção do regime representativo de governo, enquanto marca hegemônica do regime democrático brasileiro, está relacionada à concessão pública do poder a um representante ao qual, junto aos demais, cabe formular a Vontade Geral dos cidadãos. Dessa forma, “o poder é sempre fundado por baixo, e a lei, que é fruto da Vontade Geral, mas é produzida pelos representantes, vem de cima, e deve ser obedecida por todos” (RUZZA, 2008, p. 192). Não obstante, o modelo representativo tem se mostrado insuficiente para atender ao conjunto de interesses públicos correspondentes ao bem comum, ao passo que as decisões e as leis procedentes da “Vontade Geral” têm servido majoritariamente a uma minoria ou grupo específico:

[...] O sistema representativo atual impede a realização da liberdade para todos, “na medida em que, criando uma ordem legal que se abstrai das condições materiais de existência e limitando o poder político à mera formalidade do direito, perpetua e consolida a sociedade das desigualdades” (VIEIRA, 1997 apud RUZZA, 2008, p. 192-193).

Nesse panorama, Santos (2011) afirma que a representatividade tem sido um modelo que tem contribuído mais para enviesar a manifestação da vontade popular e fragilizar as relações entre sociedade civil e o Estado, do que propriamente possibilitar o exercício autêntico de representação dos interesses do povo. Mais uma vez ganham reforço as contribuições gramscianas sobre a hegemonia, no entendimento de que os representantes utilizam-se do poder que lhe fora outorgado, inclusive, para disseminar a ideologia de um grupo ou classe dominante e, com isso, manter o controle sobre a vontade e a iniciativa de uma maioria, isto é, do povo. Nessa condição,

[...] A democracia se reduz a um regime político eficaz, baseado na idéia da cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais. Essa concepção da democracia enfatiza a idéia de representação, ora entendida como delegação de poderes, ora como “governo de poucos sobre muitos [...]” (CHAUÍ, 2005, p. 23).

Embora o exercício da democracia esteja fortemente restrito à democracia eleitoral (indireta), cabe frisar que a CF de 1988 trouxe algumas mudanças com vistas a uma

democracia direta. No caso dos conselhos ambientais e gestores, de um modo geral, notam-se sinais de uma anuência ao conceito gramsciano de Estado, na medida em que setores organizados da sociedade civil passam, por força da Lei maior, a serem inclusos nos espaços institucionais de decisão, abrindo possibilidades não apenas de garantia de direitos, como também de criação de novos direitos frente às condições de desigualdade estabelecidas na história. Dessa forma, mostra-se mais apropriado o conceito de democracia contido nas palavras de Chauí (2005, p. 25):

[...] Uma sociedade é democrática quando institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contra-poder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes.

O princípio democrático orientou a criação de diferentes mecanismos de participação cidadã nas políticas ambientais: mecanismos judiciais (Ação popular, Ação Civil Pública) e administrativos (Direito de informação, Direito de petição, Estudo prévio de impacto ambiental) de controle dos atos praticados pelo Executivo, como iniciativas legislativas (Iniciativa popular, Plebiscito) patrocináveis pelos cidadãos, além da possibilidade de emissão na opinião em espaços como audiências públicas e órgãos colegiados (ANTUNES, 2002). A participação tem constituído um fator fundamental na possibilidade de uma governança ambiental democrática, ainda que considerados fatores que influenciam as condições e as consequências dessa participação⁴. Nesse contexto cabe a afirmativa de que a condição da cidadania, mais do que atribuída por uma norma, ela é conquistada por meio da experiência:

A cidadania, sem dúvida, se aprende. É assim que ela se torna um estado de espírito, enraizado na cultura. É, talvez, nesse sentido, que se costuma dizer que a liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a manter. Ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções (SANTOS, 2011, p. 82).

Segundo Chauí (2005), um dos obstáculos à cidadania e à democracia tange ao fato de a sociedade brasileira dispor de mecanismos de bloqueio à esfera pública da opinião, como forma de impedir a emergência de um espaço amplo de informação e, com isso, privilegiar apenas uma informação de mão-única, influenciadora e ideológica perante as classes sociais. Como resumiu Santos (2012, p. 155), “o estoque de informações, inclusive as que concernem

⁴ Ainda que não se tenha intencionado investigar processos participativos na tomada de decisão em instâncias colegiadas, aspectos relacionados a estes são abordados nos resultados discutidos adiante, quando pertinentes.

a cada indivíduo em particular, é manipulado por uma poucas pessoas, que podem fazer dela um uso indevido”. No âmbito da governança ambiental, a materialidade dessa condição expressou-se na década de 1990, por meio da marginalização das audiências pública e das dificuldades de acesso à informação por parte das populações atingidas (CÂMARA, 2013). Seguramente, situações como essas não ficaram restritas à época, sendo ainda evidenciadas.

De uma forma geral, as contribuições teóricas reunidas nesse primeiro capítulo auxiliam a reconhecer não apenas o contexto histórico em que são produzidos os referenciais que orientam a atuação dos conselhos de meio ambiente, mas possibilitam enxergar as influências ideológicas presentes na forma como as sociedades se relacionam com a natureza e, por conseguinte, interpretar o papel do Estado e de suas instâncias no processo de legitimação dessas formas de interação através das normas legais. No âmbito da hegemonia capitalista, o que se ratifica é que a relação sociedade-natureza permanece sendo impregnada pela tradição antropocêntrica, em que o bem ambiental é reduzido a recursos economicamente valoráveis, e os cidadãos à condição de consumidores/usuários. Essa racionalidade tem ganhado força em muitas práticas institucionais, de modo que a democratização das decisões e da implementação de políticas públicas ambientais não podem ser analisadas de forma neutra, mas considerando as filiações ideológicas das ações estatais. É nessa esteira que tem lugar a atuação dos conselhos gestores.

4 OS CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

4.1 Origem e papel dos conselhos gestores no Brasil

Os conselhos gestores têm representado um foco de estudo visado na academia contemporânea, sobretudo quando considerados os esforços traduzidos em dissertações e teses (AZEVEDO, 2007; BARROS, 2008; BUVINICH, 2012; GOMES, 2003; LEANDRO, 2015; SILVA E OLIVEIRA, 2009; TRINDADE, 2010). Tais contribuições são de grande valia face ao reconhecimento do Estado Democrático de Direito e da participação social como direito do cidadão, tal qual o afirmado na CF de 1988. Nesse contexto, os *conselhos gestores* surgem no final da década de 1980, como resultado da luta popular contra a ditadura militar e pela democratização do Estado e da sociedade (RAICHELIS, 2000). Dessa forma, a origem dos conselhos gestores se dá num contexto de busca por uma contra-hegemonia.

Segundo a Política Nacional de Participação Social, o conselho gestor ou *conselho de políticas públicas* é definido como uma “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2014a). Outros tipos de conselhos existiam desde a década de 1970, sendo considerados três modelos na história brasileira (GOHN, 2006; PRESOTO e WESTPHAL, 2005): os *conselhos comunitários*, criados pelo Poder Executivo para mediar suas relações com movimentos e organizações; os *conselhos populares*, forjados no seio dos movimentos sociais, com a função de reivindicação de pautas junto aos governos; e, por fim, os *conselhos gestores*.

Com relação aos modelos anteriores, os conselhos gestores representam um formato avançado. A partir da CF de 1988, os conselhos passaram a ser institucionalizados, mediante a criação por lei, e integrar poder público e sociedade civil (instituições não-governamentais, sindicatos, cooperativas, movimentos, etc.). Outra mudança importante tangeu à atribuição de uma nova competência a essas instâncias, o poder de decisão, visto que o que existia até então era uma passividade decorativa consultiva (FACIN et al., 2012). É importante ressaltar que os conselhos, ao serem institucionalizados, não anulam o papel dos movimentos sociais, mas

anunciam mais uma forma de constituição de sujeitos democráticos (LUBAMBO e COUTINHO, 2004). Nessa direção,

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes (PRESOTO e WESTPHAL, 2005, p. 70).

Segundo Torres (2007), a CF buscou inovar a gestão pública brasileira em função de dois pilares fundamentais, a descentralização e o controle social. A partir deste último, percebem-se dois níveis de transformação política na fase de redemocratização: a da ampliação do *controle social sobre as decisões públicas*, através de mecanismos de participação direta da população (por exemplo, o orçamento participativo); e a do fortalecimento dos mecanismos de *controle de política setorial*, com a criação de instâncias de deliberação e de decisão que envolvem representantes dos interesses envolvidos, com a responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas (LUBAMBO, 2002).

Essa distinção se faz fundamental no intuito de esclarecer a natureza do controle exercido a partir dos conselhos gestores e compreender a função interventiva destes órgãos, sendo vista como duas principais: consultiva e deliberativa. Quando *consultivo*, o conselho gestor tem a função de emitir parecer e sugestões sobre as políticas, não dispondo do poder de decisão; enquanto que, na condição de *deliberativo*, possui o poder de discutir e decidir sobre a orientação das políticas públicas a serem executadas pelo governo (MARTINS et al., 2008). Outras funções são atribuídas aos conselhos gestores, como a de normatização e a de fiscalização (KLEBA et al., 2010). De acordo com Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 25), os conselhos estão fundados em quatro princípios:

(i) Representatividade das instituições do Poder Executivo (democracia representativa); (ii) compromisso político do governo com essas esferas públicas, do qual depende o cumprimento das decisões tomadas em seu interior; (iii) organização da sociedade em associações civis (representação semidireta), já que os conselhos são espaços de representação dos interesses dos setores sociais que estão organizados; e, (iv) representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, de forma que as posições assumidas pelos conselhos dessas entidades expressem, de fato, os interesses sociais existentes em dado contexto social.

Em retomada à definição de conselho gestor trazida na PNPS, três características são vistas como centrais: o caráter colegiado, o caráter temático e o caráter permanente. O caráter

colegiado remete ao fato de haver a busca de uma posição comum ou, pelo menos, majoritária (MACHADO, 2001). Essa é uma postura que facilita uma relação mais transparente e permeável e limita as chances de abuso de poder por parte dos atores representados (JACOBI, 2003). Neste aspecto, cabe ressaltar que, em função de sua composição, os conselhos podem ser *bipartites*, *tripartites* ou *múltiplos*⁵.

O caráter *temático* tange ao foco de atuação dos conselhos, seja relativo aos setores de abrangência ampla (educação, saúde, turismo, cultura, segurança pública) e transversal (desenvolvimento urbano, política agrária, meio ambiente), ou aos interesses de segmentos sociais específicos, como crianças e adolescentes, mulheres, negros e idosos (AZEVEDO, 2007). Em outros trabalhos o conselho temático corresponde a uma classificação específica, ao lado de um conselho de política setorial ou conselho gestor de programa (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2000). Quanto ao caráter *permanente*, esta é uma característica relacionada à regularidade das atividades próprias do funcionamento de um conselho, como:

- i) Definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; ii) produção de diagnósticos e identificação de problemas; iii) conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; iv) cadastramento de entidades governamentais e não-governamentais; v) discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; vi) acompanhamento de ações governamentais através de relatórios, visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços (TEIXEIRA, 2000, p. 112).

Do ponto de vista de sua fundação, os conselhos gestores são criados nas três esferas governamentais (União, Estados e Municípios), em função da natureza do ente federativo responsável ao qual eles podem estar vinculados (ministério, secretaria, etc.), vindo a ser, em função da abrangência do ente, conselhos nacionais, estaduais ou municipais. Esse arranjo tem uma relação direta com o pilar da descentralização⁶ da gestão pública, entendida como a transferência da execução e de parte do planejamento de ações para as subunidades da esfera

⁵ Quando *bipartites*, o conselho congrega duas partes: governo e sociedade civil; sendo *tripartite*, congrega governo, trabalhadores/usuários e prestadores de serviço; quando *múltiplo*, conta com a inserção de mais interesses representados, além dos já existentes (BUVINICH, 2014).

⁶ Segundo Buarque (2008, p. 43), a *descentralização* abrange a “mudança da escala de poder para unidades menores com repasse de autonomia e poder decisório entre instâncias públicas e para instituições privadas”. Quando *autônoma*, a unidade institucional descentralizada desempenha suas atribuições com base em recursos próprios; quando *dependente*, tais atribuições são desempenhadas conforme o repasse de recursos das esferas administrativas superiores para as inferiores, conforme a vontade das primeiras. Por outro lado, quando ocorre a “transferência de responsabilidades executivas para unidades menores sem repasse do poder decisório e autonomia de escolha”, fala-se em *desconcentração*. Essa distinção conceitual faz-se necessária no sentido de compreender as peculiaridades da descentralização da gestão das políticas públicas.

administrativa (LUBAMBO, 2002). Tal mudança se fez necessária dada a centralização política incidente sobre as diversas políticas públicas setoriais, antes da CF de 1988.

Para um país com uma organização político-administrativa similar à brasileira, fundamentada na união indissociável entre os Municípios, os Estados e o Distrito Federal (BRASIL, 1988), a instituição dos conselhos gestores consistiu em um movimento fundamental para a descentralização da gestão pública. Mais que uma redistribuição de atribuições, a descentralização das políticas públicas, acompanhada da instituição de conselhos municipais, agrega uma contribuição em termos de abrir possibilidades para o fortalecimento do poder local, além de diminuir a distância entre os formuladores das políticas e o seu público alvo (DIEGUES, 2013). Todavia, o processo de descentralização administrativa, via municipalização dos conselhos, não tem ocorrido de maneira uniforme, dada a diversidade dos municípios em termos de cultura cívica, dinâmica da sociedade civil e constituição de esferas públicas (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Como reflexo da descentralização das políticas públicas, a expansão dos conselhos gestores no Brasil se dá a partir dos anos de 1996/1997. Isso porque, nesse período, a legislação nacional passou a condicionar a transferência de recursos para os municípios em função da existência de um conselho gestor (GOHN, 2002). Por essa razão alguns autores consideram a criação dos conselhos como uma imposição, e não como resultado de um projeto local (TORRES, 2007). Assim, a maioria das secretarias setoriais deveria obrigatoriamente dispor de um conselho gestor. É o que se verificou em diferentes âmbitos da gestão pública, a exemplo da política agrária, através dos conselhos de desenvolvimento rural sustentável (ABRAMOVAY, 2001) e da assistência social (LEANDRO, 2015). Atrelada a disseminação dos conselhos gestores municipais, até o ano de 2000 assistiu-se a uma multiplicação desordenada de municípios por todo país, e muitos sem capacidade de investimento e manutenção com recursos próprios, intensificando a dependência de transferências de fundos federais e estaduais (SOUZA e NOVICKI, 2010).

Na sua condição de órgão colegiado institucionalizado, o conselho gestor representa um instrumento de planejamento e gestão de políticas públicas. Vislumbrado em qualquer esfera ou setor governamental, o conselho gestor é um mecanismo essencial à transparência pública dos direitos e deveres, assim como à inclusão da diversidade social e à gestão democrática dos recursos, numa perspectiva do bem estar comum. Obviamente, não se

ignoram as dificuldades enfrentadas para o seu adequado funcionamento, mediante a interferência do Executivo e do Legislativo local, mas consideram-se os reflexos positivos no nível de transparência das políticas públicas com a criação dessas instâncias (TORRES, 2007)

A partir dessa compreensão, o próximo tópico situa a atuação dos conselhos gestores dentro de um setor ou campo temático específico, o das políticas ambientais. Diferentemente desta primeira seção, de natureza mais introdutória, na próxima será dado um recorte aos conselhos de meio ambiente, estabelecendo uma trajetória desde a legislação pertinente, a formação dos conselhos ambientais até os desafios e as possibilidades inerentes ao processo de descentralização na gestão de políticas públicas ambientais no âmbito dos municípios.

4.2 Conselhos municipais de meio ambiente: surgimento, papéis e desafios

O campo da política pública ambiental traz consigo características que demonstram algumas particularidades no seu processo de descentralização e, conseqüentemente, para a atuação dos Conselhos. Uma delas certamente está relacionada ao fato de que, antes da pauta ambiental ter assento na atual Constituição, o Brasil dispunha de uma PNMA, cujas diretrizes já sinalizavam para um arranjo institucional alternativo ao modelo centralizado, ainda que alguns trabalhos tomem o ano da CF de 1988 como marco da descentralização política (CUNHA e COELHO, 2009). Entretanto, defende-se aqui que o formato trazido pela PNMA, e vigente até a atualidade, não representa uma abdicação plena do poder centralizado, de modo que os órgãos seccionais e locais atuam conforme as determinações do ente federal.

Uma primeira evidência identificada na PNMA é notada no seu art.6º, com a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama (BRASIL, 1981). Deste sistema, fazem parte “os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”, tendo como parte de sua organização estrutural, um órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Dessa forma, a PNMA representa o ponto de partida para dois aspectos fundamentais: a descentralização da gestão ambiental, através da integração das três esferas do governo em um modelo de organização sistêmica (Tabela 1); e a participação social institucionalizada, por meio da criação de conselhos consultivos e deliberativos em cada uma das esferas (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007).

Tabela 1- O Sisnama e a descentralização das atribuições ambientais

	Esfera federal	Esfera estadual	Esfera municipal
Elaboração de políticas	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Secretarias estaduais de meio ambiente	Secretarias municipais de meio ambiente
Participação da sociedade	Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)	Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema)	Conselhos municipais de meio ambiente (Condema)
Execução das políticas	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA)	Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA)	Agências municipais de meio ambiente
Arena jurídica	Procuradoria Federal e Ministério Público Federal	Procuradoria Estadual e Ministério Público Federal	Juizado volante ambiental; Ministério Público

Fonte: adaptado de Azevedo, Parquis e Bursztyn (2007)⁷

Considerando as três esferas de implementação das políticas ambientais, o foco deste estudo é o Município, o qual possui como atribuições o zoneamento ambiental, o saneamento básico, a gestão de resíduos sólidos e o controle da poluição sonora (MOURA e JATOBÁ, 2012). Essas competências são materializadas mediante a adoção de instrumentos (plano diretor, agenda 21, licenciamento ambiental, educação ambiental, etc.), em função de uma estrutura organizacional, o Sistema Municipal de Meio Ambiente – Sismuma, formado por um órgão executivo e um órgão superior (NASCIMENTO e BURSZTYN, 2011). É partir de então que se passa a tratar do Condema.

O Condema representa o órgão superior do Sismuma, de natureza deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora das questões que afetam o meio ambiente (ÁVILA e MALHEIROS, 2012). O primeiro Condema criado no Brasil foi o da cidade paulista de Cubatão, fundado no ano de 1975 (SOUZA e NOVICKI, 2009), seguramente por tratar-se de um dos centros urbanos com poluição industrial intensificada na época (CÂMARA, 2013). Esse fato pode ser considerado como vanguardista, pois ainda vivia-se a Ditadura militar, sendo fortes as limitações de espaços para participação social nas políticas públicas

Além do seu assento na PNMA, na condição de órgão/entidade municipal, a disseminação dos Condema ganha reforço na Resolução Conama nº 237/97, ao ser trazido como exigência para que o Município exerça a competência do licenciamento ambiental

⁷ Na versão original da tabela, publicada pelos autores, o órgão de participação social na esfera municipal era equivalente ao órgão da esfera estadual, ou seja, o Consema.

(BRASIL, 1997b), até então atribuída majoritariamente aos Estados. Entretanto, a análise que faz é de que tal dispositivo tenha favorecido a criação de novos Condema mais por uma motivação econômica do que por uma sensibilização do poder público municipal quanto às questões ambientais, ao ponto de entre 1997 e 2007 terem sido criados 85,2% dos Condema existentes em 2008 (SOUZA e NOVICKI, 2010)

De forma uma geral, são algumas das atribuições de um Condema:

(i) Elaborar o seu regimento interno a partir de princípios e diretrizes previamente estabelecidos, que orientem inclusive o seu funcionamento preliminar; (ii) propor a política ambiental do Município e fiscalizar o seu cumprimento, (iii) analisar e, dependendo da legislação municipal, conceder licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras em âmbito municipal; (iv) analisar recursos quanto à aplicação de multas e outras penalidades; (v) promover a educação ambiental; (vi) aprovar ou referendar o uso de recursos destinados ao meio ambiente, fiscalizando sua alocação, bem como as ações do Fundo Municipal de Meio Ambiente; (vii) acompanhar a implementação das unidades de conservação do Município; (viii) opinar sobre os aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o Município (IBAMA, 2006, p . 21).

Outras atribuições do Condema relacionam-se com a criação de leis e o policiamento ambiental. Em relação à primeira, é importante clarificar que o conselho gestor não tem a competência para criar leis (esta é um atribuição do Legislativo Municipal), mas sim sugerir a criação, bem como a adequação e a regulamentação daquelas existentes, por meio de resoluções (SOUZA, 2008). Quanto ao policiamento, a função do Condema é de receber e apurar denúncias ambientais feitas pela população, sugerindo a tomada das providências cabíveis pela Prefeitura (Ibid).

Quanto à sua formação, o Condema é criado através da elaboração e aprovação de uma lei pela Câmara de Vereadores, incluindo as competências, as atribuições e a composição (BARCELLOS, 2009). Os membros do Condema abrangem representantes de secretarias municipais (educação, meio ambiente, saúde, obras, etc.), da câmara de vereadores, de órgãos federais e estaduais presentes no Município, de institutos de defesa do consumidor, de associações de bairro, de instituições de pesquisa e extensão, de setores empresariais, de comunidades tradicionais, entre outros (SOUZA e NOVICKI, 2010). Os integrantes do conselho devem elaborar e aprovar o regimento interno, definindo a estrutura de funcionamento, a instalação das reuniões, a forma de organização, as competências das instâncias que compõem o conselho, o processo de votação das pautas, etc. (SOUZA, 2008).

Ao Executivo Municipal, por sua vez, cabe garantir as condições para o funcionamento dos Condema e colocar em prática as deliberações (BARCELLOS, 2009).

Considerando que a formulação e implementação de políticas públicas está atrelada à capacidade financeira, gerencial e técnica (SILVA e BASSI, 2012), um dos fatores determinante para o bom desempenho dos Condema tange à disponibilidade de recursos. Diferentemente das outras políticas setoriais (saúde, assistência social, educação, etc.), em que ocorrem transferências⁸ de recursos entre os entes federativos, na área ambiental elas não são obrigatórias, sendo feitas de forma voluntária por meio de convênios (LEME, 2010). Dessa forma, a carência de financiamento representa mais uma particularidade da gestão ambiental pública, fortalecendo a percepção de um processo fragmentado, descontínuo e seletivo na descentralização da PNMA (SOUZA e NOVICKI, 2010).

Partindo do fato de que o ano 1997 representou um marco para popularização dos conselhos gestores municipais no Brasil, é importante analisar que, enquanto grande parte dos conselhos gestores expandiu-se em função da transferências constitucionais de recursos da União para os Municípios, os Condema também aumentaram em número, mas em virtude da municipalização do licenciamento ambiental, conforme já fora dito, certamente como uma alternativa de levantar recursos para as políticas ambientais. A carência de recursos financeiros é uma condição que tem dificultado a gestão ambiental no contexto dos municípios (NASCIMENTO e BURSZTYN, 2011). Em linhas gerais, predomina no Brasil a descentralização dependente e, no caso da política ambiental, a ausência de transferências obrigatórias acaba demandando a busca por alternativas de financiamento.

Nesse sentido, uma possibilidade é o Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA). Este é um órgão responsável pela captação e gerenciamento de recursos financeiros alocados para a gestão ambiental municipal, sendo um estímulo para a implementação de uma estrutura ambiental local (ÁVILA e MALHEIROS, 2012). Os recursos provêm de diferentes fontes (dotação orçamentária, multas, cobranças de taxas de licenciamento, convênios, doações, etc.), sendo a sua aplicação fiscalizada e definida pelo Condema (Ibid). Contudo, poucos são

⁸ Segundo Torres (2007), há dois tipos de transferência de recursos da União para Estados e Municípios: as *constitucionais*, isto é, determinadas pela CF e obrigatoriamente materializadas por meio de repasses, por exemplo, dos fundos de participação dos Estados e Municípios, gastos mínimos em educação, saúde, etc; e, as *voluntárias*, feitas através de convênios, geralmente utilizadas pelo Executivo para manter, ampliar e controlar sua base de sustentação política no Congresso.

os municípios com Condema que possuem um FMMA (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012). No caso de Pernambuco, apenas 5% dos municípios que apresentam Condema ativos possuem FMMA (IBGE, 2015).

Ainda que vistas as possibilidades, a municipalização da política pública ambiental brasileira tem se mostrado mais como uma transferência verticalizada de responsabilidades do que compartilhamento destas, sem a devida consideração da capacidade institucional dos municípios (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007). Para Junqueira (1998), ao mesmo tempo em que o Município não depende da transferência de poder de outras esferas de governo, possui uma autonomia relativizada pelas determinações constitucionais comuns para todos os entes, dado o fato dos recursos estarem, em grande parte, nos níveis estadual e federal. Essa é uma questão presente no federalismo ambiental, e que requer um maior esclarecimento quanto às competências de cada ente federado (MOURA e JATOBÁ, 2012).

Frente a essa consideração e ao conjunto de aspectos relacionados à formulação e execução de políticas públicas ambientais, percebe-se a necessidade de buscar alternativas que possam fortalecer a gestão ambiental pública, sobretudo no âmbito dos municípios. Considerando a dificuldade representada pela carência de recursos na área ambiental e a situação inversa verificada nos outros setores, no próximo tópico busca-se uma aproximação com o princípio da integração ambiental.

4.3 A integração da política ambiental nos setores da gestão municipal

A Integração da Política Ambiental (IPA) consiste em um princípio de formulação e implementação de políticas (*policymaking*), que corresponde à incorporação de aspectos ambientais em todos os estágios do ciclo de políticas de setores não-ambientais (LAFFERTY e HOVDEN, 2003). Baseado na percepção de que o setor de meio ambiente, por si só, não é capaz de garantir a concretização dos objetivos ambientais, experiências de IPA podem ser um subsídio a análises e proposições focadas no planejamento e execução de políticas ambientais, numa perspectiva de desenvolvimento orientado para a sustentabilidade.

As principais experiências de IPA têm sido evidenciadas nos países que integram a União Europeia (UE), como os casos identificados nos setores da política energética (SOLORIO, 2011), da política agrícola (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2006) e do transporte urbano (KRZYWKOWSKA et al., 2004). Tal realidade deve-se ao fato de a

vertente ambiental ser determinada no Tratado da UE como uma diretriz comum às políticas nacionais dos países membros da comunidade, nos diferentes setores (DIZ; GOULART, 2013). Outras abordagens têm sido evidenciadas no México, no âmbito da política agropecuária (VÁZQUEZ, 2014), e no Brasil, no âmbito da política urbana (ASSIS et al., 2012; CARVALHO e MONTAÑO, 2011) e agrária (FATORELLI e MERTENS, 2010).

A noção de transversalidade na perspectiva da IPA corresponde à capacidade que o setor da política ambiental possui de alcançar os diferentes setores com os quais pode se correlacionar, vista a interpenetração da temática ambiental nos setores econômicos e sociais (DIZ e GOULART, 2013). Nesse sentido, o movimento de integração não se dá apenas do setor ambiental em relação aos demais, mas representa uma via de mão dupla, podendo ser iniciado também pelos setores não-ambientais. Dessa forma, a IPA requer mudanças políticas, organizacionais e procedimentais capazes de garantir que os aspectos ambientais sejam considerados na fase de elaboração das políticas, e que permaneçam na sua efetivação (ASSIS et al., 2012). Não obstante, como qualquer mudança de ordem paradigmática, a IPA esbarra em algumas dificuldades (Ibid., p. 73):

- 1) Ela vai contra os princípios da administração pública especializada e hierárquica;
- 2) a quantidade de outros setores relevantes (políticos, sociais, econômicos e de infraestrutura) que afetam o meio ambiente / desenvolvimento sustentável é muito grande; e 3) o meio ambiente como área de atuação do governo é relativamente fraco na maioria dos municípios: a área mais ampla do desenvolvimento sustentável está apenas emergindo como área de atuação do governo.

Frente a esses aspectos, admite-se que a organização setorial da administração pública não tem sido favorável a uma gestão ambiental eficaz e, conseqüentemente, ao desenvolvimento numa direção sustentável. Dito isso, a interlocução entre setores transversalizados pelas questões ambientais representa uma alternativa para o fortalecimento da gestão ambiental nos diferentes níveis, abrindo caminhos para uma lógica integrada também no financiamento das políticas ambientais (LEME, 2010). Essa perspectiva ancora-se na intersectorialidade enquanto possibilidade para a gestão pública otimizar os recursos disponíveis no trato dos problemas existentes no Município e gerar experiências de aprendizagem institucional. Tal abordagem permite “superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas”, totalidade essa que passa pelas relações sociedade-natureza (JUNQUEIRA, 1998, p. 15).

Do ponto de vista de sua materialidade, a IPA abrange duas dimensões de coordenação: uma vertical (entre níveis) e outra horizontal (entre ministérios e setores) (LENSCHOW, 2002). No caso brasileiro, a percepção é de que a integração horizontal – no caso em análise, expressa pelas secretarias municipais – representa o maior desafio à gestão pública, uma vez predisposta uma integração vertical pela atribuição comum da competência ambiental aos três níveis governamentais (União, Estados e Municípios). Tal pretensão implica uma revolução no *modus operandi* das instituições públicas de modo que, ao lado dos pilares da descentralização e do controle social, fortaleça-se o pilar da intersectorialidade.

O tratamento horizontal e integrado da questão ambiental às políticas econômicas e sociais constitui uma realidade ainda distante, uma vez sublinhada a hegemonia do modelo dissociativo e hierarquizante entre as políticas de desenvolvimento econômico e as políticas ambientais e sociais (FATORELLI e MERTENS, 2010; FONSECA, 2007; LEFF, 2000), impulsionado pelas influências da dicotomia entre sociedade e natureza, alimentada pelo Positivismo desde a Idade Moderna. Um passo essencial é refletir a compreensão do ambiental herdada das políticas anteriores à CF de 1988, e o tratamento que tal definição demanda nos tempos atuais, marcados por injustiças ambientais crescentes e, ao mesmo tempo, pela ausência de capacidade dos órgãos públicos na viabilização soluções democráticas e sustentáveis. Outro aspecto é a necessidade de uma ênfase territorial às políticas de desenvolvimento, em contraponto à lógica setorial (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004; GRINOVER, 1989), a exemplo da adoção da bacia hidrográfica como referência para o planejamento das políticas municipais.

5 A BACIA HIDROGRÁFICA COMO REFERÊNCIA PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

5.1 A bacia hidrográfica como objeto de planejamento ambiental

Adotar a bacia hidrográfica como referência territorial para o planejamento ambiental requer a afirmação inicial de algumas posições conceituais. A primeira de que, numa direção interdisciplinar e sistêmica, a bacia hidrográfica não pode ser compreendida apenas pela ótica da Geografia Física⁹, e sim como “um conceito socialmente construído [...] um campo de ação política, de partilha de responsabilidade e de tomada de decisões (CUNHA e COELHO, 2009, p. 70). Nessa condição, a bacia hidrográfica inclui processos históricos, culturais, econômicos e sociais, requerendo um planejamento e uma gestão ambiental focados numa abordagem complexa das interrelações entre sociedade e meio ambiente (SILVA e RODRIGUEZ, 2014).

Do ponto de vista da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a bacia hidrográfica representa a unidade básica de gestão de recursos hídricos, sendo estadual quando sua rede de drenagem encontra-se inserida dentro do território do Estado, e federal quando situada dentro do território de mais de um Estado. Contudo, a água não é um componente isolado do sistema da bacia (LANNA, 1995), embora o conceito “recurso hídrico” seja decorrente da apropriação antropocêntrica e utilitarista da água enquanto elemento da natureza e, por essa razão, induz a visão reducionista da bacia. Ao mesmo tempo, a legislação destinada aos recursos hídricos vislumbra a relação destes com os demais fatores ambientais do território da bacia.

Na PNRH, a integração entre a gestão ambiental e de recursos hídricos representa tanto uma diretriz como uma competência da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1997a). Outro referencial para essa integração é a Resolução Conama nº 396/2008, que dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento, prevenção e controle da poluição das águas subterrâneas. Nesse sentido, a gestão integrada de uma bacia requer a consideração dos diversos processos, visando compatibilizar o uso e ocupação do

⁹ Sob essa ótica, a definição tradicional de bacia hidrográfica tem sido de “uma área geográfica natural delimitada pelos pontos mais altos do relevo, dentro dos quais a água proveniente das chuvas é drenada superficialmente por um curso d’água principal até sua saída da bacia” (SANTANA, 2003, p. 28).

solo nas bacias com a garantia de disponibilidade hídrica visando ao desenvolvimento sustentável (LEAL, 2012). Assim,

Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos (BRASIL, 1997a).

Nesse sentido, a bacia hidrográfica constitui uma importante referência para o planejamento ambiental nos municípios. Na medida em que ela representa um espaço das funções urbanas ou rurais, a complexidade do planejamento aumenta, posto que as atividades antrópicas não seguem critérios ou limites físicos. Por essa razão, os limites naturais da bacia não a tornam um sistema fechado, e sim aberto pela transcendência das relações e dos fluxos essenciais às atividades humanas (SANTOS, 2004). Por esse prisma, toda atividade realizada no âmbito local de um município sempre produzirá impactos no território de uma microbacia ou sub-bacia, que refletiram na conservação ambiental dos corpos hídricos.

Na perspectiva do planejamento territorial de uma bacia hidrográfica, um dos instrumentos previstos na legislação ambiental e de recursos hídricos é o Plano diretor. Segundo Braga (2009), a função desse instrumento é orientar a implementação de políticas e projetos voltados ao desenvolvimento regional, na medida em que estabelece diretrizes para o crescimento econômico e para o atendimento às demandas sociais, em condições ambientalmente viáveis. No âmbito da PNRH, é previsto o *plano de recursos hídricos*, que deve ser de longo prazo, e elaborado nos níveis federal, estadual e da bacia hidrográfica, devendo trazer como conteúdo básico:

Diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (BRASIL, 1997a).

Outro tipo de plano fundamental ao planejamento ambiental da bacia é o Plano Diretor Municipal, previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Conforme fora abordado, o

Município é um dos entes federados que possuem atribuições ambientais constitucionais¹⁰ como, por exemplo, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, “preservar as florestas, a fauna e a flora” e “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (BRASIL, 1988). Essas competências precisam obrigatoriamente estar contidas na política de desenvolvimento municipal, de modo que haja uma sintonia entre o plano de recursos hídricos e o planejamento ambiental dos municípios, enquanto unidades de gestão territorial componentes da bacia (PIZELLA, 2015).

Outro aspecto importante do planejamento ambiental tange à participação social, ressaltado anteriormente no princípio democrático do direito ao meio ambiente. Dessa forma, a inovação trazida pela CF se expressa na percepção da comunidade pelos planejadores, no sentido das pessoas serem vistas como sujeito ativo e não objeto do planejamento – ou, no dizer de Sen (2010, p. 77), “ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas de frutos de engenhosos programas de desenvolvimento”. Dada essa circunstância, a participação pública é imprescindível na elaboração ou revisão de qualquer plano ambiental.

No contexto da PNRH, é previsto enquanto mecanismo de participação social permanente o comitê de bacia hidrográfica. Este é um colegiado gestor de caráter normativo, consultivo e deliberativo, de composição tripartite (isto é, formado por representantes do Poder público, dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil) mantido por recursos públicos e vinculado à estrutura administrativa de um estado, do Distrito Federal ou da União (CARDOSO, 2003). Dentre as suas atribuições, destacam-se a aprovação e o acompanhamento da execução do plano de recursos hídricos (BRASIL, 1997a). No âmbito da política de desenvolvimento dos municípios, o Plano Diretor Municipal prevê os conselhos gestores municipais, a exemplo dos Condema e dos demais anteriormente tratados, entre outros instrumentos de participação.

Na condição de instância local da gestão hídrica, o comitê de bacia hidrográfica é tido como uma inovação frente à ruptura do conceito de gestão baseado na divisão político-

¹⁰ É importante ressaltar a criação e vigência da Lei Complementar nº 140/2011, que regulamenta os incisos III, VI e VII do *caput* e o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, incluindo a competência municipal no licenciamento de empreendimentos geradores de impactos ambientais locais.

administrativa vigente (VASCONCELOS e SILVA, 2013). Por outro lado, a adoção do plano diretor enquanto instrumento de planejamento ambiental de uma bacia requer a construção de consensos entre diferentes atores na bacia hidrográfica (PORTO e PORTO, 2008), desde a escala local até a escala da bacia. É nesse horizonte que os conselhos gestores são compreendidos como agentes do planejamento ambiental.

5.2 Condicionantes e desafios para a gestão de bacias no Semiárido brasileiro

Discutir a gestão de bacias hidrográficas com base nas posições conceituais preestabelecidas significa, necessária e obrigatoriamente, considerar os aspectos ambientais presentes na relação entre as políticas de desenvolvimento territorial e exploração e uso dos recursos hídricos. Um primeiro fundamento para a gestão hídrica tange à necessidade de sua adequação às particularidades das diversas regiões do país (BRASIL, 1997a). Logo, a opção por uma abordagem direcionada ao Semiárido brasileiro demonstra-se mais pertinente dada às características do contexto em que o estudo em tela foi desenvolvido. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar o Semiárido não como um ambiente homogêneo, mas diverso em suas feições geoambientais decorrentes da heterogeneidade explícita no relevo, no regime pluviométrico e nos solos (BRAGA, 2016).

De acordo o PAN-Brasil (2004), o Semiárido brasileiro abrange uma área de 974.752 km² correspondente a um recorte territorial de nove estados, em sua maioria nordestinos. Dentre as características comuns à região, destacam-se: chuvas irregulares e elevadas taxas de evaporação, sendo a lâmina de evaporação anual superior à de precipitação; a predominância do embasamento cristalino, apresentando baixa capacidade de infiltração e elevado escoamento superficial; os solos, geralmente rasos e pedregosos e, muitas vezes, salinizados; e, o regime hidrológico, variando de acordo com a zona hidrográfica (PAULINO e TEIXEIRA, 2012). Corresponde ainda à maior faixa de pobreza rural da América Latina, onde 35% da população vivem em situação de pobreza extrema (EL-DEIR, 2012).

No tocante à matéria hidroambiental, as condições naturais e as práticas inadequadas de uso dos recursos ambientais têm contribuído para o estado de insegurança hídrica atestado para a região. Com relação aos rios, a maioria apresenta regime intermitente, sendo reduzida a quantidade de rios perenes – no caso, destacam-se os rios Paranaíba e São Francisco. Dessa forma, um primeiro entrave à gestão hídrica no semiárido é o fato da PNRH vislumbrar

instrumentos de gestão elaborados em função dos rios perenes enquanto característica predominante da rede hidrográfica do país.

Nesse panorama, a prática adotada por muitos governos locais tem sido a adoção de medidas paliativas, como ações de combate à seca, distribuição de água via carros-pipa, dentre outras iniciativas, na crença de que as secas eram catástrofes ambientais (MEDEIROS; SILVEIRA; NEVES, 2010). Todavia, muitas dessas ações não têm atendido adequadamente às populações rurais difusas, uma vez que historicamente as políticas têm priorizado a construção de grandes reservatórios, inadequados ao armazenamento de água, devido às altas temperaturas. Foi o caso do programa de açudes em que, a depender do perfil da demanda, vislumbrava-se a grande açudagem (para a demanda concentrada) ou a pequena açudagem (para a demanda difusa), ocasionando perdas variadas e significativas (CAMPOS, 2012).

Frente a esses aspectos, ratifica-se a predominância de condições limitantes para a disponibilidade hídrica e seu consequente acesso, tanto em quantidade como em qualidade. Além das influências físicas e antrópicas, do ponto de vista das práticas de exploração da natureza e da vulnerabilidade socioambiental expressa na condição de vidas das populações rurais, outro fator que não pode ser ignorado é o político. Em grande parte das vezes, esse fator tem se materializado diante da discrepância no acesso à água pela prevalência do viés mercadológico sobre o do direito fundamental (AGUIAR; MAIA; EL-DEIR, 2013). Por outro lado, a escassez hídrica pode ser administrada, e não utilizada como obstáculo à resolução dos problemas, tendo a gestão um papel imprescindível (CHACON et al., 2012).

Na direção de uma gestão da bacia hidrográfica, de forma apropriada ao Semiárido, faz-se necessário considerar os principais usos da água. Segundo a Instrução Normativa MMA 04/2000, tais usos abrangem três tipos: consuntivos, sem derivação e recreativos. Os primeiros alteram a disponibilidade hídrica, sendo os mais comuns no Nordeste o abastecimento urbano (capitais e cidades populosas), a irrigação (pólo da fruticultura irrigada) e o uso industrial (pólos e complexos industriais). Quanto aos usos sem derivação, destacam-se a hidroeletricidade (usinas do rio São Francisco) e a navegação (rios São Francisco e Parnaíba); para o uso recreativo, o turismo e o lazer (MARANHÃO e AYRIMORAES, 2012).

Paralelamente aos usos da água, também devem ser consideradas as condições antrópicas, que refletem as formas de apropriação e uso do território da bacia hidrográfica. Dentre as práticas associadas aos impactos negativos (Quadro 1), destacam-se como típicas da

região Nordeste: os plantios em áreas impróprias, o uso indiscriminado de produtos químicos, o desmatamento descontrolado, a construção inadequada de obras, a poluição hídrica nas áreas urbanas, etc., que contribuem para o assoreamento, erosão das margens e elevação da eutrofização das águas (CHACON et al., 2012). De uma forma geral, observa-se um conjunto de intervenções que fazem jus à racionalidade instrumental dominante.

Quadro 1 - Principais fontes de poluição hídrica no Nordeste

Impacto	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Agrotóxico				x					
Agricultura		x							
Aquicultura			x						
Carcinicultura							x	x	
Desmatamento				x	x	x		x	
Efluentes industriais	x	x	x	x	x	x	x		x
Efluentes agroindustriais									
Erosão				x		x	x		
Esgotos domésticos	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Indústrias sucroalcooleiras					x	x	x		
Mineração		x	x	x				x	
Resíduos sólidos							x		
Rizicultura							x		
Salinas							x		

Fonte: Agência Nacional de Águas (2005)

Em contraponto às atividades que contribuem para a degradação ambiental numa bacia hidrográfica, algumas ações vêm sendo sugeridas como adequadas ao contexto semiárido, como: a agricultura orgânica, as práticas agrícolas conservacionistas, a recuperação de matas ciliares, a ampliação do saneamento ambiental e o respeito à capacidade dos açudes para fins aquícolas (PAULINO e TEIXEIRA, 2012). Acrescenta-se ainda a proteção das nascentes e áreas adjacentes, ações pertinentes ao contexto das microbacias enquanto menor unidade de planejamento ambiental de uma bacia hidrográfica (BRAGA; SILVA; CAVALCANTI, 2013). No aspecto das nascentes, é válido ressaltar o potencial que estas representam enquanto fontes provedoras de água para as populações rurais difusas (BRAGA, 2011).

Outro condicionante à gestão de bacias hidrográficas no Semiárido concerne à implantação e funcionamento dos mecanismos de gestão participativa. Conforme tratado, o comitê de bacia é o único colegiado gestor previsto para o planejamento e a gestão local de recursos hídricos. Contudo, as limitações impostas pelo regime hidrológico, o nível de desenvolvimento econômico dos municípios das bacias do Semiárido e a extensa área das

cultural, destaca-se a relação do rio com a produção econômica da cana-de-açúcar, narrada por escritores pernambucanos como João Cabral de Melo Neto e Gilberto Freyre, e, conseqüentemente, sua influência na formação dos municípios. Na bacia do Capibaribe também estão situados importantes sítios arqueológicos, desde pinturas rupestres, vestígios cerâmicos, etc., além de registrada a permanência de comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas (PERNAMBUCO, 2010a).

Do ponto de vista socioeconômico, 19 municípios da bacia possuem uma taxa de urbanização superior a 75%, estando a maioria dos municípios com a taxa superior a 50%. Na bacia também são identificados cinco municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) superior ao do Estado (equivalente a 0,705), sendo eles: Camaragibe, Carpina, Caruaru, Recife e São Lourenço da Mata. Em termos econômicos, as duas RD mais importantes do Estado – Metropolitana e Agreste Central – possuem municípios representados na bacia. Ao mesmo tempo, são visíveis desafios na universalização do saneamento básico, sobretudo na RD Agreste Setentrional (BRAGA et al., 2015).

Do ponto de vista ecológico, o território da bacia é fisiograficamente diversificado, abrangendo formações típicas dos biomas Caatinga e Mata Atlântica, incluindo ainda brejos de altitude, restingas e manguezais. Por outro lado, menos de 0, 1% do território da bacia é protegido através unidades de conservação, havendo o registro total de quatro unidades (um parque estadual em Recife e três reservas do patrimônio particular natural (RPPN) em municípios do Agreste), sendo constatada a necessidade de incentivo à criação de novas unidades desta última categoria, em especial nas regiões de brejos de altitude (PERNAMBUCO, 2010a). No tocante à importância ambiental, estudos anteriores têm se debruçado sobre problemáticas relevantes da bacia (HOLANDA, 2012; OLIVEIRA, 2007; MAGALHÃES, 2013; SANTOS, 2008), a exemplo do desmatamento das margens e nascentes, como a poluição hídrica por efluentes domésticos e industriais.

Diante dessa realidade, em 2010 foi aprovado o Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe. Esse instrumento corresponde ao atual Plano diretor de recursos hídricos da bacia, prevendo diagnóstico, proposições técnicas, orçamentos e programas de investimento, com execução prevista no prazo máximo de até 2025 (BRAGA et al., 2015). Diferentemente do plano diretor de recursos hídricos anterior, instituído em 2002, o plano atual trouxe algumas alterações importantes, como a consideração da bacia para além do componente hídrico

(físico) e a preocupação de delimitar as macrozonas administrativas da bacia conforme os limites dos municípios. Desse modo, a divisão atual da bacia do Capibaribe corresponde a três macrozonas: Alto (MZ-1), Médio (MZ-2) e Baixo Capibaribe (MZ-3) (Figura 2).

Figura 2 - Principais macrozonas da bacia hidrográfica do Capibaribe



Fonte: Pernambuco (2010a)

A macrozona do Alto Capibaribe (MZ-1) corresponde à área da bacia situada à montante do reservatório Jucazinho (no Município de Surubim), abrangendo partes de 11 municípios, distribuídos entre as RD Agreste Central (Poção, Pesqueira, Sanharó, Jataúba, Belo Jardim, Tacaimbó, São Caetano e Brejo da Madre de Deus) e Agreste Setentrional (Santa Cruz do Capibaribe, Taquaritinga do Norte e Toritama). Diferentemente da MZ-3, nas MZ-2 e MZ-1 o rio Capibaribe apresenta um regime intermitente, devido à predominância do clima semiárido. Por essa razão, a MZ-1 apresenta elevados índices de evaporação e baixas precipitações, o que favorece a predominância da disponibilidade hídrica restrita.

A mesma região abriga o pólo de confecções do Agreste cujas atividades, além de demandar o uso de água na produção do *jeans* (seja pela lavagem ou pelo lançamento de efluentes), exige o uso de lenha, dificilmente originada de manejo da Caatinga ou autorizada pelos órgãos competentes (BRAGA et al., 2015). Outro fator recorrente são os conflitos entre a extração irregular de areia para o uso na construção civil e a captação de água subterrânea através dos poços, afetada quanti e qualitativamente com a redução da faixa de areia (FARIAS et al., 2016a). Além dessas, novas atividades econômicas têm sido inseridas, ligadas à geração de energia eólica (ANEEL, 2001), à produção de biodiesel (MENESES, 2011) e à produção de fitoterápicos (MENEZES et al., 2012; MORES e CARRICONDE, 2009). Em linhas gerais, problemas e oportunidades são perceptíveis na região (Quadro 2).

Quadro 2 - Problemas e oportunidades à gestão ambiental no Alto Capibaribe

Dimensão	Problemas	Oportunidades
Ambiental	<i>Nascentes desprotegidas:</i> Nascente do Capibaribe (Poção/Jataúba); Jacú, Riacho do Meio, Sobrado, Jataúba, Barracas (Jataúba); Rio São Gonçalo, Arara, Açudinho, Madre de Deus, Tabocas, Laranjeiras, Santana, Curtume e São Francisco (Brejo da Madre de Deus/Belo Jardim); Riacho Estreito, Riacho da Bica, Riacho do Estreito, Riacho Topada, Riacho Capim, Riacho Goiabeira e Barriguda (Taquaritinga do Norte). <i>Ausência de mata ciliar:</i> da primeira nascente até Toritama; Riacho Fazenda Velha, Capibaribe (Distrito Fazenda Nova – Brejo) Distrito Pão da Açúcar, Capela Nova; Riacho Minguaiú; Riacho Barriguda, Riacho do Grude, Mulungú, Tapera; Mananciais: Poço Fundo. <i>Desmatamento:</i> Serra da Taquara (Taquaritinga do Norte); Entorno da Mata Bitury, Entorno da Barragem Santana, Serra do Ponto, Serra do Estrago e Serra da Prata (Brejo da Me. de Deus). <i>Extração irregular de areia:</i> Santa Cruz do Capibaribe, Brejo da Madre de Deus (Rio Açudinho, Toritama, Taquaritinga do Norte). <i>Captação irregular de água:</i> poço raso no leito do rio; barramentos; bomba (irrigação, carro pipa, etc.); Reservatório Mateus Vieira; poços e nascentes na sede de Taquaritinga do Norte. <i>Poluição hídrica:</i> esgoto, resíduos sólidos, agrotóxicos efluente industrial, curtume, matadouro, casa de farinha; esgoto doméstico.	<i>Infraestrutura hídrica:</i> projeto 51 que trata de abastecimento de água e saneamento, da COMPESA; 6.000 cisternas ASA; adutora Mateus Vieira: Projeto para Taquaritinga. <i>Belezas naturais:</i> Pedra de Ponta, Pedra da Taquara, Pedra das Figuras (Ruprestes), Mirante do Cumbe, Bica da Goiabeira, Pedra de Boca, Pedra Frecheira, Açude Santo Amaro e Barragens, Rampa do Pepê; Piscina do Amaro, Cavalo Ruço, Barão de Brigue, Barra de Farias, Mandaçaia; Serra do Pará (Santa Cruz do Capibaribe Cruz) Pinturas Ruprestes; Pedra do Cachorro; Mirante do Encantado; Entorno dos Açudes (Ex. Tabocas); Cachoeira de São Francisco e Arara; Escala de Pedra (Serra do Estrago, Serra do Ponto, Serra da Prata, Pedra das Araras e da Bicuda).
Socioeconômica	<i>Extração irregular de lenha:</i> Padaria, carvoaria, olaria, entre outras. <i>Demanda hídrica para áreas de irrigação:</i> Passagem do Tó, Apolinário, Serrote Apertado, Capibaribe, Impueiras, Logradouro da Costa, Poço Fundo, Açudinho, Madre de Deus, Tambor, Santana, Laranjeiras, Povoado de Tatus, e Vila do Socorro – Mateus Vieira.	<i>Pólo da confecção:</i> Moda Center (Santa Cruz do Capibaribe) e Parque das Feiras (Toritama). <i>Outras atividades econômicas:</i> agricultura, pecuária, alongamento de toiotas, renascença (Jataúba / Poção), apicultura, comércio, móveis artesanais, fábrica de vassouras e chapéus, fruticultura (morango, banana), hortalça (cenoura, beterraba, tomate, folhas, entre outras).
Institucional	<i>Plano Diretor desatualizado/inutilizado:</i> Toritama e Santa Cruz do Capibaribe. <i>Instrumentos não utilizados/inexistentes:</i> Código sanitário municipal, Código de obras, Código de posturas, Lei orgânica e Lei de uso e ocupação do solo.	<i>Condema existentes:</i> Brejo da Madre de Deus, Santa Cruz do Capibaribe e Taquaritinga do Norte. <i>Instrumentos utilizados:</i> Taquaritinga do Norte - Lei orgânica, Plano diretor, Código sanitário, Lei de uso e ocupação do solo.

Fonte: Adaptado de Pernambuco (2010a).

Cabe ressaltar que o alto trecho da bacia do Capibaribe está inserido na região hidrográfica Atlântico Leste, para a qual foram previstos três cenários unanimemente muitos críticos em termos de balanço de demandas e vazão média 2005-2020 (BRASIL, 2006). A única alternativa para atender às demandas de uso da água na região são os reservatórios, muitos desses em situação de colapso, a exemplo do reservatório de Jucazinho, inserido na macrozona do Médio Capibaribe. Para uma região economicamente dinâmica e ambientalmente fragilizada como o Agreste, o abastecimento hídrico é um fator crucial ao desenvolvimento. Nesse sentido, o Plano hidroambiental teve contemplados 9 dos 23 projetos, voltados direta/indiretamente para municípios do Alto Capibaribe (Quadro 3).

Quadro 3 - Projetos do Plano hidroambiental para municípios do Alto Capibaribe

Projeto	Execução	Municípios envolvidos	Cooperação municipal
(1) Uso de alternativas simplificadas para o esgotamento sanitário das comunidades difusas da bacia do rio Capibaribe	2011-2018	Todos que possuem áreas rurais	Sim
(2) Uso de alternativas simplificadas para o abastecimento da população difusa na bacia do rio Capibaribe	2011-2025	Todos que possuem áreas rurais	Sim
(3) Implantação de parques urbanos municipais na bacia do rio Capibaribe “janelas para o rio”	2011-2013	Santa Cruz do Capibaribe, Taquaritinga do Norte, Toritama	Sim
(4) Apoio à criação de Unidades de Conservação na bacia do rio Capibaribe	2011-2012	Jataúba, Brejo da Madre Deus	Não
(5) Elaboração de planos de conservação e uso de entorno de reservatórios na bacia do rio Capibaribe	2011-2011	Taquaritinga do Norte, Santa Cruz do Capibaribe e Brejo da Madre Deus.	Sim
(6) Recuperação de áreas degradadas por lixões em margens de rios ou áreas estratégicas da bacia do rio Capibaribe	2011-2018	Brejo da Madre de Deus, Jataúba, Taquaritinga do Norte	Sim
(7) Plano de contingência para inundações na bacia do rio Capibaribe	2011-2011	Santa Cruz do Capibaribe, Toritama	Sim
(8) Programas de uso racional das águas em indústrias formais e informais na bacia hidrográfica do rio Capibaribe.	2011-2011	Belo Jardim, Bezerros, Brejo da Madre de Deus, Jataúba, Pesqueira, Poção, Sanharó, São Caetano, Tacaimbó.	Não
(9) Programa de apoio aos municípios da bacia do rio Capibaribe para a gestão hidroambiental	2011-2013	Todos da bacia	Sim

Fonte: Pernambuco (2010a).

Em meio aos municípios do Alto Capibaribe e vislumbrados pelos projetos previstos no Plano hidroambiental da bacia, foram selecionados quatro para o desenvolvimento da pesquisa: Poção, Jataúba, Brejo da Madre de Deus e Santa Cruz do Capibaribe (Figura 3). Conforme já apontado no início deste documento, uma importante razão para a escolha desses municípios tange à sua inserção no projeto “Águas de areias: Recuperação e gestão

compartilhada das águas de aluvião em leito seco de rio no semiárido pernambucano”, realizado pela Associação Águas do Nordeste em parceria com diversas instituições entre 2014 e 2016, com patrocínio do Programa Petrobras Socioambiental. Além de integrarem um cenário diverso em limites e potencialidades, os quatro municípios são os únicos da macrozona que possuem uma relação direta com o leito seco do rio.

Figura 3 - Delimitação dos municípios investigados na bacia do rio Capibaribe



Fonte: Adaptado de Silva e Silva (2014)

Ao mesmo tempo em que as populações rurais desses municípios se encontram fortemente afetadas pela seca iniciada em 2010, tendo reduzidas suas atividades agropecuárias e buscado nos depósitos aluviais a principal fonte de acesso à água (GUSMÃO, 2016), no trecho delimitado ocorrem importantes brejos de altitude que abrigam as primeiras nascentes do rio Capibaribe, registrando quatro dos seis pontos mais elevados do Estado de Pernambuco, a exemplo da Serra da Boa Vista (1.195 metros) e a Serra dos Caboclos (1.180 metros), em Brejo da Madre de Deus; a Serra Serraria (1.168 metros), em Jataúba; e a Serra Campos (1.170 metros), em Poção (IBGE, 2011). Portanto, é uma região onde coexistem áreas secas e áreas úmidas, a caatinga e os brejos de altitude.

Além dos conflitos instalados em torno da exploração mineral no leito seco, novos conflitos são esperados com a implantação de parques eólicos nas áreas de brejos de altitude, ecossistemas tradicionalmente desmatados por agricultores e pecuaristas, e agora alvejados por empreendimentos cujos impactos negativos ainda pouco conhecidos e tratados na literatura (SILVA e VIEIRA, 2016). Impactos ambientais e sociais são intuitivamente previstos pelas populações locais, inclusive no que se refere ao comprometimento das fontes

hídricas formadas nessas áreas estratégicas para a conservação ambiental da bacia. Dessa forma, a exploração de areia e instalação de parques eólicos são pautas recentes e recorrentes no debate das políticas públicas ambientais do Estado, porém insuficientemente previstas no Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe e nos planos diretores municipais (quando existentes, dados os seus critérios de obrigatoriedade¹¹). Nesse quadro de carência de políticas ambientais efetivas, tais pontos são retomados adiante, dentro do espaço representado nas pautas dos conselhos, enquanto se faz uma breve caracterização dos municípios investigados:

a) Poção

Poção sedia a primeira nascente do rio Capibaribe (Figura 4). Dentre os elencados, é o único município que não está totalmente inserido na bacia (apresentando 8,5% do seu território), ocupando 0,23% da área total. Situado a 240,5 km de Recife, com uma extensão de 246,749 km² e tendo seu distrito sede situado a uma altitude de 1000 metros, o Município teve origem com a fundação de um povoado em 1871. A primeira casa construída, de taipa e com cobertura de palha, situava-se próximo a uma cavidade muito profunda – daí o nome do Município. Em 1876, foi criado o distrito de Poção enquanto integrante de Cimbres (atualmente Pesqueira), vindo a ser elevado à categoria de Município no ano de 1953, instalando-se em 1954 (ANUÁRIO DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS, 2011).

Figura 4 - Primeira nascente do rio Capibaribe no município de Poção



Foto: Wagner Aguiar (13/01/2016)

¹¹ Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal é obrigatório para municípios que tenham população superior a vinte mil habitantes; integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ou, inseridos em área influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental (BRASIL, 2001, Art. 41).

Conhecido como a “Capital brasileira da renascença” (Ibid., p. 425) e por sediar o maior centro bíblico visual da América Latina (Figura 5), Poção é formado por dois distritos (Poção e Pão de Açúcar) e possui uma população¹² de 11.265 habitantes, tendo apresentado em 2010 uma densidade demográfica de 45,56 hab./km² e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) equivalente a 0,528. No mesmo ano, apresentou 3.368 domicílios particulares permanentes e, destes, 26,78% com saneamento adequado (acesso à água, coleta de lixo e à rede de esgoto) (CONDEPE-FIDEM, 2016a).

Figura 5 - Vista interna do centro bíblico visual de Poção



Foto: Wagner Aguiar (12/01/2016)

b) Jataúba

Jataúba é o segundo maior entre os municípios inseridos na bacia do Capibaribe, ocupando uma área correspondente a 9,57% do seu território (PERNAMBUCO, 2010a). Localizado a 222,1 km da capital, com uma extensão territorial de 672, 2 km² e tendo seu distrito sede situado a uma altitude de 516 metros, teve origem com a formação dos núcleos populacionais às margens do riacho Jundiá, afluente do Capibaribe (Figura 6). Inicialmente a povoação foi denominada Jatobá, dada a existência de uma árvore com o mesmo nome na confluência dos dois riachos que cortam a cidade. Em 1879, foi elevado à categoria de Distrito do Município de Brejo da Madre de Deus e, somente em 1943, passou a ser denominado Jataúba, emancipando-se em 1958 e instalando-se em 1962 (ANUÁRIO DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS, 2011).

¹² Para todos os municípios, foram considerados as estimativas do IBGE para o ano de 2015.

Figura 6 - Riacho nas proximidades da entrada do distrito sede de Jataúba

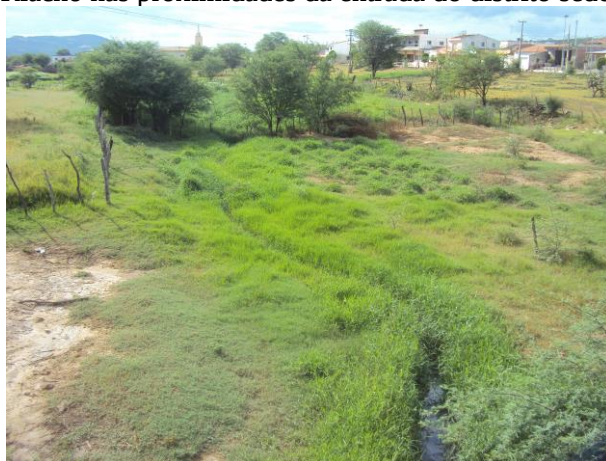


Foto: Wagner Aguiar (24/02/2016)

Conhecido como “a Boca do Sertão” (Ibid., p. 310), pela proximidade com as áreas de criação de gado dos sertões paraibanos e tendo uma forte atividade na caprinocultura, Jataúba é formado por cinco distritos (Jataúba, Jacu, Jundiá, Passagem do Tó e Riacho do Meio), possuindo uma população de 16.858 habitantes, tendo apresentado em 2010 uma densidade demográfica de 23,53 hab./km² e um IDH-M equivalente a 0,530. No mesmo ano, apresentou 4.641 domicílios particulares permanentes e, destes, 41,6% com saneamento adequado (CONDEPE-FIDEM, 2016b).

Figura 7 - Principal via do distrito sede de Jataúba



Foto: Wagner Aguiar (24/02/2016)

c) *Brejo da Madre de Deus*

Brejo da Madre de Deus é o maior entre os municípios inseridos na bacia do Capibaribe, ocupando uma área de 10,2% do seu território (PERNAMBUCO, 2010a). Localizado a 198,6 km da capital, com uma extensão de 762, 345 km² e situado a uma altitude de 627 metros, foi inicialmente povoado com o estabelecimento do português André Cordeiro dos Santos em 1710, que denominou aquele lugar de Tabocas, devido à existência de um tabocal, onde foi erguido um engenho. Em 1751, instalaram-se franciscanos da confraria da Madre de Deus de Recife que construiu uma capela dedicada a São José (Figura 8). A povoação foi denominada Brejo da Madre de Deus, elevada a Distrito em 1833, e à categoria de Município em 1879 (ANUÁRIO DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS, 2011).

Figura 8 - Capela de São José no distrito sede de Brejo da Madre de Deus



Foto: Wagner Aguiar (10/11/2015)

Conhecido como “Cidade serrana, do casario secular” (Ibid., p. 124), pela beleza cênica de suas serras e pelos vestígios arqueológicos de alguns sítios (Figura 9) – além de sediar o maior espetáculo mundial ao ar livre – e recentemente intitulada “Capital da Agroecologia”¹³, Brejo da Madre de Deus é formado por cinco distritos (Brejo da Madre de Deus, Barra do Farias, Fazenda Nova, Mandaçaia e São Domingos), tendo uma população de 49.092 habitantes, e apresentado em 2010 uma densidade demográfica de 59,26 hab./km² e um IDH-M equivalente a 0,562. No mesmo ano, apresentou 13.255 domicílios particulares permanentes, destes 40,51% com saneamento adequado (CONDEPE-FIDEM, 2016c).

¹³ Reconhecimento feito pelo governo do estado de Pernambuco, através da Lei Estadual nº 14.612/2012, de autoria do deputado Manoel Santos (*in memorian*)

Figura 9 - Pintura rupestre indígena no patrimônio arqueológico Furna do Estrago



Foto: Wagner Aguiar (09/11/2015)

d) Santa Cruz do Capibaribe

Santa Cruz do Capibaribe é o quarto maior entre os municípios integralmente inseridos na bacia do Capibaribe, ocupando uma área correspondente a 4,55% do seu território (PERNAMBUCO, 2010a). Localizado a 187,8 km da capital, com uma extensão de 335, 309 km², tem como um de seus fundadores o português Antônio Burgos que, tendo se instalado com sua família e seus escravos na confluência do rio Capibaribe com o riacho Tapera, por volta de 1750, ergueu naquele lugar uma capela (Figura 10) e, em sua frente, uma grande cruz de madeira. Em 1892, foi elevado à categoria de Distrito, sendo denominado Distrito de Santa Cruz e integrando o município de Taquaritinga; em 1943, teve o nome alterado para Distrito de Capibaribe, e o seu município para Taquaritinga do Norte. Em 1953, foi elevado à categoria de Município, denominando-se Santa Cruz do Capibaribe e instalando-se em 1954.

Figura 10 - Capela erguida por fundador português da cidade de Santa Cruz do Capibaribe



Foto: Wagner Aguiar (19/02/2016)

Conhecida como a “Capital das confecções” (Ibid., p. 477) por corresponder a um dos maiores pólos de produção e comércio de confecção do país (Figura 11), Santa Cruz do Capibaribe é formado por três distritos (Santa Cruz do Capibaribe, Pará e Poço Fundo), possuindo uma população de 101.485 habitantes, tendo apresentado em 2010 uma densidade demográfica de 261,20 hab./km² e um IDH-M equivalente a 0,549. No mesmo ano, apresentou 25.933 domicílios particulares permanentes e, destes, 72,82% com saneamento adequado (CONDEPE-FIDEM, 2016d).

Figura 11 - Estabelecimentos comerciais de tecido em Santa Cruz do Capibaribe



Foto: Wagner Aguiar (19/02/2016)

De uma forma geral, a pesquisa incluiu a participação de um município de grande porte (Santa Cruz do Capibaribe) e três de pequeno porte (Poção, Jataúba e Brejo da Madre de Deus) que, embora inseridos em um território de forte influência da indústria têxtil, demonstram diferentes níveis de expressão dessa prática, dada a coexistência com atividades ligadas ao setor primário, como a agricultura e a pecuária. A diferença de tamanho populacional é outro fator que também merece ser destacado, pois é uma condição que influencia diretamente na pressão antrópica sobre os recursos naturais da região e, consequentemente, demanda um tratamento institucional diferenciado por parte dos órgãos incumbidos do cumprimento das competências administrativas ambientais. Nessa direção, a função desse capítulo foi oferecer elementos que auxiliem interpretar em que medidas as demandas e as alternativas propostas em matéria ambiental, nos conselhos gestores selecionados, tomam o enfoque territorial da bacia como referencial de abordagem.

6 METODOLOGIA DA PESQUISA

6.1 Identificação e localização dos conselhos gestores investigados

A pesquisa abrangeu a participação de 19 conselhos gestores municipais distribuídos nos quatro municípios, sendo três conselhos municipais de meio ambiente (Condema)¹⁴, quatro conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), quatro conselhos municipais de saúde (CMS), quatro conselhos municipais de educação (CME) e quatro conselhos municipais de assistência social (CMAS). Esses conselhos específicos foram escolhidos pelo fato serem comuns entre os municípios selecionados, por representarem os principais setores da administração pública municipal naquela região e por fazerem parte da primeira geração de conselhos gestores do Brasil, criados na década de 1990 e predominantes na maior parte dos municípios, conforme a análise de Buvinich (2014).

A localização dos conselhos nos municípios ocorreu de duas formas: a primeira, através da indicação de nomes e contatos de conselheiros por membros da Rede de Sustentabilidade Hídrica do Alto Capibaribe, instituída no âmbito do Projeto Águas de Areias com a participação de representantes de diversos segmentos sociais, incluindo membros de conselhos gestores e servidores da administração municipal; já a segunda, por meio da visita do pesquisador às secretarias municipais e/ou às sedes dos conselhos (no caso destas, quando existentes), incluindo ainda a consulta complementar de páginas institucionais. Nessa segunda alternativa, dos quatro municípios elencados, apenas o de Santa Cruz do Capibaribe dispunha de um documento que consolidava informações sobre conselhos criados e em funcionamento, acessado junto à Secretaria Municipal de Administração.

6.2 Procedimentos e instrumentos metodológicos

O principal método empregado na pesquisa foi o estudo de caso, uma vez diagnosticada a sua aplicabilidade como estratégia de pesquisa em abordagens direcionadas ao planejamento regional e municipal, incluindo o estudo de instituições públicas (YIN,

¹⁴ O Condema de Jataúba, criado pela Lei Municipal nº 619/2015, não foi contemplado nas análises devido ao seu caráter recente e à reduzida disponibilidade de informações sobre sua atuação quando a pesquisa de campo estava sendo concluída. Dessa forma, priorizou-se o Condema de Poção sob o pressuposto de que, o fato de ter sido criado um ano antes que o Condema de Jataúba, poderia favorecer a obtenção de informações.

2001). Nessa condição, o cuidado tomado foi de empregar um método mais adequado ao objeto de estudo e à abordagem pretendida, no lugar de orientar-se pela visão hierárquica que tem conferido ao estudo de caso uma função puramente exploratória e, na maior parte das vezes, inadequado às pesquisas realizadas em nível de pós-graduação. Dessa forma, tal método justifica-se por possibilitar ao pesquisador

uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores (Ibid., p . 21).

Na mesma perspectiva, acresce-se que o estudo de caso inclui, dentre as principais finalidades, a exploração de situações empíricas cujos limites não estão explicitados, a descrição situacional do contexto da pesquisa e a explicação de variáveis causais de um fenômeno cuja natureza não possibilita um tratamento experimental (GIL, 2008). Para tanto, um dos aspectos cruciais no emprego do método tange à coleta de evidências, havendo uma correlação entre a diversidade de fontes de evidências consideradas e a qualidade do estudo realizado. Nesse contexto, em meio às fontes indicadas por Yin (2001), foram consideradas neste trabalho: documentos, registros em arquivos, entrevistas e observação direta.

6.2.1 Documentação

Segundo Yin (2001), o uso principal de documentos em um estudo de caso consiste em corroborar e valorizar evidências oriundas de outras fontes, enfatizando-se a importância de compreender as condições nas quais tais documentos foram produzidos (por exemplo, com algum objetivo e/ou para algum público específico). Nessa perspectiva, adotou-se a técnica da pesquisa documental (GIL, 2008) pela qual foram buscados e agrupados documentos relacionados à política ambiental municipal e à atividade dos conselhos gestores municipais investigados (Quadro 4), incluindo a consulta a registros institucionais (disponíveis em meio digital ou arquivados nos órgãos – neste último caso, acessados através de solicitações feitas pelo pesquisador), a documentos pessoais e a fontes de comunicação de massa.

Quadro 4 - Tipificação das fontes documentais consultadas

Tipologia	Registros institucionais	Documentos pessoais	Comunicação de massa
Documentos relacionados à política ambiental municipal	• Leis e decretos • Planos diretores • Planos setoriais • Relatórios técnicos	• Registro fotográficos de ações implementadas pela gestão municipal	• Notícias relacionadas a políticas e ações ambientais em sites institucionais e blogs locais.
Documentos relacionados à estrutura e funcionamento dos conselhos	• Lei de criação • Estatuto/regimento interno • Atas das reuniões • Resoluções	• Registros fotográficos de ações implementadas com a nítida participação dos conselhos	• Notícias relacionadas a políticas e ações ambientais em sites institucionais e blogs locais.

Fonte: organizado pelo autor com base em Gil (2008)

No concernente aos documentos relativos à estrutura e atuação dos conselhos (objetivos específicos 2 e 4), foi estabelecido para a coleta e análise das atas e resoluções o período correspondido entre 2010 e 2015. A definição desse intervalo foi feita considerando-se que 2010 como marco para o início da implementação dos projetos previstos no Plano hidroambiental abrangendo, assim, as ações com implementação prevista em médio prazo (até 2015). Outra justificativa na escolha deve-se ao fato de em 2010 ter sido promulgada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), cujos dispositivos reúnem uma série atributos à gestão municipal prevendo, em meio aos seus instrumentos, a participação de colegiados gestores municipais, como os conselhos de meio ambiente e de saúde (BRASIL, 2010a).

6.2.2 Entrevista

Para Yin (2001), a entrevista é uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso, na medida em que informantes-chave não apenas fornecem percepções e interpretações acerca de um assunto ou fenômeno, como também apontam fontes nas quais o pesquisador busca por evidências colaborativas. Nesse contexto, foi adotada a técnica da entrevista semiestruturada, desenvolvida por meio de questionamentos básicos, organizados em um roteiro, relacionados ao tema investigado. Segundo Triviños (1987, p. 152), a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”. Assim, esse tipo de entrevista permite que novas questões emergentes entre entrevistador e o entrevistado sejam acolhidas.

Com vistas ao atendimento dos objetivos específicos 2 e 5, foram realizadas 19 entrevistas com representantes dos 19 colegiados gestores participantes – em sua predominância, presidentes dos conselhos¹⁵ (em poucas ocasiões, na ausência do/a presidente, entrevistou-se o/a vice-presidente), no período de maio de 2015 a maio de 2016, mediante consulta prévia e agendamento. As entrevistas foram conduzidas a partir da apresentação e assinatura de um Termo de Consentimento Livre Esclarecido (Apêndice A), com o subsídio da audiogravação, para posterior transcrição e análise dos relatos individuais.

Como suporte, adotou-se um roteiro guia de perguntas, em duas versões: uma para os representantes do Condema (Apêndice B), voltado à coleta de informações relacionadas ao funcionamento e atuação desse colegiado setorial na gestão ambiental local; e outra para os demais conselhos (Apêndice C), abordando o papel e a inserção das ações protagonizadas na matéria ambiental dos seus municípios. Para ambos, foram vislumbradas perguntas relacionadas à fundação, à composição e à regularidade das atividades, como ao intercâmbio de ações da política ambiental e outras políticas setoriais.

6.2.3 Observação direta

De acordo com Yin (2001), as provas observacionais têm sua importância na medida em que possibilitam informações adicionais acerca da matéria que está sendo investigada. Enquanto técnica, a observação permite “conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 190). Nessa condição, foram realizadas 8 observações entre o período de abril de 2015 a maio de 2016 (Quadro 5), abrangendo desde reuniões de conselhos municipais até eventos de mobilização municipal voltados à temática ambiental e/ou com a participação dos conselhos municipais investigados. O intuito das observações foi levantar informações que complementassem as respostas aos objetivos específicos 4 e 5, sendo esta uma possibilidade de agregar outras percepções diferentes das dos presidentes entrevistados.

¹⁵ Por se tratar de um estudo de caso, no qual outras fontes de evidência foram consideradas, a escolha dos presidentes como sujeitos se deu pelo fato de tratar-se do contato mais imediato na relação com o campo de pesquisa e por, supostamente, o presidente ter uma percepção mais global da dinâmica do colegiado.

Quadro 5 - Atividades observadas pelo pesquisador

Atividade	Município	Data de realização	Organizador(es)
15ª Feira do Verde	Brejo da Madre de Deus	24 e 25 de abril de 2015	CMDRS de Brejo da Madre de Deus
Audiência pública sobre plano municipal de resíduos sólidos	Santa Cruz do Capibaribe	15 de maio de 2015	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente
Seminário “Energia eólica e os impactos socioambientais em Pernambuco”	Brejo da Madre de Deus	10 de novembro de 2015	CMDRS, Sindicato de Trabalhadores Rurais, Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco
31ª Assembleia ordinária do Comitê da bacia do Capibaribe	Brejo da Madre de Deus	18 de dezembro de 2015	Comitê da bacia hidrográfica do rio Capibaribe
Reunião dos conselhos municipais de educação, Fundeb e alimentação escolar	Brejo da Madre de Deus	25 de fevereiro de 2016	Secretaria e Conselho Municipal de Educação (CME)
Reunião do conselho de desenvolvimento rural sustentável	Jataúba	3 de março de 2016	CMDRS de Jataúba
Reunião do conselho municipal de saúde	Santa Cruz do Capibaribe	4 de maio de 2016	CMS de Santa Cruz do Capibaribe
Reunião do conselho municipal de meio ambiente	Brejo da Madre de Deus	1 de setembro de 2016	Condema de Brejo da M. Deus

De modo similar a outros estudos envolvendo conselhos municipais (CUNHA, 2007), atas e regimentos internos de alguns conselhos não foram disponibilizados por seus presidentes, ainda que solicitados formalmente pelo pesquisador com o respaldo da Lei Federal nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) e de uma declaração assinada pelo orientador. Quanto às leis de criação dos conselhos, algumas não foram obtidas junto às câmaras municipais sob o argumento de que, por se tratar de documentos antigos (geralmente, anteriores ao ano 2000), não constavam nos arquivos existentes. Já com relação às resoluções, poucos conselhos fazem uso desse recurso, sendo mais frequentes nos CMS. De modo geral, a entrevista foi a única fonte de informação viável em todos os conselhos (Quadro 6).

Quadro 6 - Fontes de informação individualmente acessadas juntos aos conselhos

Município Conselho	Brejo da Madre de Deus	Jataúba	Poção	Santa Cruz do Capibaribe
Condema	L, RI, A, E	L	L, E	L, E
CMDRS	L, RI, A, E	A, E	L, RI, A, E	L, R, A, E
CMS	L, RI, A, E, R	RI, E	L, A, E	L, RI, A, E, R
CME	L, A, E	L, A, E	L, A, E	L, RI, A, E
CMAS	E	E	A, E	L, A, E

Legenda: L – Lei; RI – Regimento interno; A – Atas; E – Entrevista; R – Resoluções.

6.3 Análise dos dados levantados

Tomando por base os preceitos da análise de conteúdo (BARDIN, 1995), os dados levantados quanto às questões priorizadas nas atividades dos conselhos foram categorizados e tratados a partir de quatro macrotemas preestabelecidos: biodiversidade, saneamento básico, recursos hídricos e produção sustentável. Esses macrotemas foram definidos à luz da legislação que regulamenta as principais políticas públicas ambientais nacionais, a exemplo da Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997), do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000a), da Política de Saneamento (BRASIL, 2007a), da Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010a), entre outras. Os temas ambientais incorporados às agendas dos conselhos, e que não demonstraram um enquadramento claro dentro de um dos macrotemas definidos, foram abordados nas suas especificidades.

Os dados levantados foram analisados a partir de dois métodos, complementares entre si: o método comparativo e o método histórico. Segundo Marconi e Lakatos (2003), o método comparativo tem como principal objetivo identificar similaridades e explicar as divergências, sendo utilizado para diferentes abordagens quantitativas e qualitativas, a exemplo de estudo sobre diferentes culturas ou sistemas políticos, separados pelo tempo e pelo espaço. Complementarmente, Gil (2008) acrescenta a possibilidade de pesquisas envolvendo padrões de comportamento em épocas diferentes oferecendo, portanto, subsídios para entender a estrutura e o funcionamento dos conselhos. Assim, foram focadas as seguintes unidades de análise referente à organização e à atuação dos conselhos, nos níveis intra e intermunicipal: período de implementação, perfil dos presidentes, composição/paridade, regularidade das reuniões, competências conferidas e apropriação da dimensão ambiental.

Na medida em que o tempo é considerado um fator relevante na abordagem comparativa, é crucial analisar o fenômeno em estudo como uma construção histórica. Nesse sentido, o método histórico possibilita ao pesquisador o conhecimento a respeito de como eventos, processos e organizações surgiram e atuaram no passado, e como atuam estão configuradas sob as condições do tempo atual, evidenciando as permanências e as discontinuidades. Como sintetizou Marconi e Lakatos (2003, p. 107),

O método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. Seu

estudo, para uma melhor compreensão do papel que atualmente desempenham na sociedade, deve remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações.

Na perspectiva do presente estudo, o método histórico tem uma aplicação nítida ao passo de que a governança ambiental é contextualizada à luz das diferentes formas de relação entre Estado, sociedade e natureza predominantes na trajetória da política brasileira. Contudo, é dada uma atenção especial ao período correspondente entre o final da ditadura militar e a segunda década do século XXI, no qual se evidencia uma expansão do aparato jurídico ambiental; e, concomitantemente, a aspiração a um regime democrático, pautado na descentralização e no controle social das políticas públicas através de instrumentos de participação popular e social, como os colegiados gestores. Através desse método, buscou-se, no diálogo com a literatura, analisar as (des)continuidades presentes nas formas de organização e atuação dos conselhos investigados, considerando-se os limites entre as mudanças acrescentadas pela Carta Magna e as representações legitimadas no contexto dos municípios a respeito do papel dos colegiados; e, a partir daí, compreender os desdobramentos evidenciados no campo da gestão ambiental local.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

7.1 Organização e funcionamento dos conselhos gestores investigados

Os conselhos identificados nos municípios foram agrupados em três categorias de alcance: *setoriais/temáticos*, *abrangentes de segmentos sociais* e *gestores de programas* (Quadro 7). Em função desse mapeamento, foram priorizados os conselhos participantes da pesquisa (no caso, CMDRS, CMS, CME, CMAS e Condema), considerando os conselhos setoriais/temáticos. A opção por não incluir conselhos “abrangentes de segmentos sociais” ou “gestores de programas” decorreu do fato muitos estarem vinculados a áreas nas quais estão inseridas os conselhos temáticos/setoriais e, ao mesmo tempo, voltarem-se a pautas específicas, como o Conselho de Alimentação Escolar (Educação) e o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Assistência social).

Quadro 7 - Conselhos gestores mapeados nos municípios investigados

Cate- goria	Conselho	Poção		Jataúba		Brejo da M. de Deus		Santa Cruz do Capibaribe	
		AC	SA	AC	SA	AC	SA	AC	SA
Setoriais/ temáticos	Assistência Social	1997	AT	NI	AT	NI	AT	1995	AT
	Defesa civil	-	-	-	-	-	-	2015	AT
	Desenvolvimento econômico e social	-	-	-	-	-	-	2008	INAT
	Desenvolvimento rural sustentável	1997	AT	2001	AT	2001	AT	2001	AT
	Cidades	-	-	2007	INAT	-	-	-	-
	Educação	1997	AT	1997	AT	1995	AT	1997	AT
	Esporte e lazer	-	-	-	-	-	-	2003	INAT
	Meio Ambiente	2014	AT	2015	AT	2009	AT	1987	AT
	Cultura	2013	INAT	-	-	-	-	2009	INAT
	Paz	-	-	-	-	-	-	2004	AT
	Previdência	-	-	-	-	-	-	2014	AT
	Saúde	1992	AT	1995	AT	1996	AT	1991	AT
	Segurança alimentar e nutricional	2003	INAT	2009	INAT	2009	INAT	2004	INAT
	Segurança pública	-	-	-	-	2013	INAT	2002	INAT
	Transporte escolar	-	-	2013	NI	-	-	-	-
	Transparência e controle social	-	-	-	-	-	-	2012	INAT
	Turismo	2013	INAT	-	-	2009	INAT	2007	INAT
Abrangentes de segmentos sociais	Direitos da criança e do adolescente	2001	AT	NI	AT	NI	AT	2000	AT
	Direitos da mulher	-	-	2015	NI	-	-	2003	INAT
	Direitos do idoso	2010	AT	2010	AT	-	-	2004	AT
	Direitos da pessoa com deficiência	-	-	-	-	-	-	2006	AT
	Juventude	-	-	-	-	-	-	2003	INAT
	Política racial	-	-	-	-	-	-	2010	INAT
	Tutelar	2001	AT	NI	AT	NI	AT	2001	AT

Gestores de programas	Alimentação escolar	1999	AT	1995	AT	2001	AT	1996	AT
	Combate à evasão escolar	-	-	-	-	-	-	2011	INAT
	Controle social do Bolsa Família	-	-	2005	NI	-	-	-	-
	Drogas	-	-	-	-	2009	INAT	2000	INAT
	Fundo de Des. da Educação Básica	2007	AT	2007	AT	2009	AT	2007	AT
	Fundo de Habit. de Interesse Social	-	-	2007	INAT	2009	INAT	2008	INAT

Legenda: AC – Ano de criação; SA – Situação atual; AT – Ativo; INAT – Inativo; NI – Não informado.

De uma forma geral, evidencia-se uma grande quantidade de conselhos gestores municipais instituída e, concomitantemente, uma pequena parte efetivamente funcional. Um aspecto não investigado neste trabalho foi se os conselhos ativos funcionaram regularmente ao longo de sua implementação, o que poderia ser objeto de análise em novos trabalhos voltados ao estudo dos conselhos municipais da região. Chama-se a atenção para o fato de uma pequena parte ter sido criada na década de 1990 – a exemplo do CMDRS (Poção), CMS, CME, CMAS e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), observando-se que a maioria foi instituída entre os anos de 2000 e 2010. Todavia, os que predominam são CMAS (99% dos municípios), os CAE (98%) e os CMS (97%) (BUVINICH, 2014), certamente por estarem vinculados políticas cujas transferências de recursos intergovernamentais são obrigatórias.

Um registro especial tange à instituição do Condema de Santa Cruz do Capibaribe antes da CF de 1988, igualmente ao ocorrido com o Condema de Cubatão, criado em 1975 e tido o primeiro do país (SOUZA e NOVICKI, 2009). Dados levantados por Mostaert (2013), com base em informações municipais do IBGE para os anos de 2008, 2009 e 2012, sinalizam a mesma situação para outros municípios pernambucanos, como Itapissuma (1984) e Vitória de Santo Antão (1985), cujo ano de criação foi o mesmo para os três anos considerados pelo IBGE. Outros foram Cabo de Santo Agostinho (1978), Chã Grande (1986), Caruaru (1987), Igarassu (1985) e Pombos (1986), ainda que os anos de criação demonstrem uma oscilação dentro dos três anos considerados. Nesse contexto, futuras pesquisas poderiam voltar-se à análise das condições que favoreceram o pioneirismo desses municípios, uma vez que, no caso de Cubatão, o histórico de degradação ambiental sinaliza ter exercido influência.

No concernente à *organização* dos conselhos investigados, foram levantadas informações relacionadas à paridade (isto é, equilíbrio dos segmentos representados) e ao tipo de composição, incluindo as classificações “bipartites”, “tripartites” e “múltiplos” em função da quantidade dos segmentos representados; assim como, identificada a quantidade de conselheiros/as titulares (inferior, equivalente ou superior a 10) e o perfil do/a atual presidente

(no caso, entre 2015 e 2016). Quanto ao *funcionamento* dos conselhos, foram priorizadas informações atinentes à frequência das reuniões, avaliadas como “regular” ou “irregular” e à competência decisória, incluindo atribuições “consultiva”, “deliberativa”, “fiscalizadora” e “normativa”. Todas as informações foram levantadas a partir das leis de criação dos conselhos, e do regimento interno/estatuto, sendo complementadas pelos representantes dos colegiados e/ou com registros das reuniões.

Quadro 8 - Organização e funcionamento dos conselhos pesquisados.

Aspectos mapeados	Poção					Jataúba					Brejo da Me. de Deus					Sta. Cruz do Capibaribe				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
Perfil do presidente																				
Gestor público					x					x							x			x
Funcionário		x	x	x				x	x		x		x	x	x	x	x		x	x
Sociedade civil	x					x	x					x								
Paridade																				
Paritário	x			NI	NI	x		x	x	x	x			x	x	x				
Não paritário		x	x	NI	NI		x					x					x	x	x	x
Tipo de composição																				
Bipartite	x			NI	NI			x	NI	x	x			x						
Tripartite		x		NI	NI		x		NI			x					x			
Múltiplos			x	NI	NI	x			NI				x			x	x	x	x	x
Número de conselheiros																				
Inferior a 10	x		x		NI															
Equivalente a 10					NI									x			x			
Superior a 10		x		x	NI	x	x	x	x		x	x	x			x	x		x	x
Frequência das reuniões																				
Regular	x	x	x	x	NI	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	
Irregular					NI															x
Competência																				
Consultiva	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x			x	x	x		x
Deliberativa	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Fiscalizadora	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	
Normativa	x	x		x	x	x	x	x		x	x	x		x		x	x	x	x	x

Legenda: A - CMDRS; B - CMS; C - CME; D - CMAS; E - Condema; NI - Não informado.

De um modo geral, os conselhos pesquisados são legalmente providos de competências decisórias diversas, incluindo a competência deliberativa, fundamental a um maior controle social sobre as tomadas de decisão. Por outro lado, cabe frisar o desafio inerente à efetividade das deliberações produzidas nesses colegiados, dada a condição de que, na maior parte das vezes, os governantes não se obrigam a acatar as escolhas da coletividade, sobretudo quando contrariam os interesses do Executivo (LOBATO e WIENKE, 2011). Em razão desse aspecto, predomina uma percepção conservadora que intencionalmente confunde

os conselhos gestores com as instâncias opinativas e impedidas de intervir na área de atuação privativa do governante. Representações dessa natureza tendem mais a legitimar a permanência de um regime político oligárquico, em contraponto ao Estado Democrático:

Nas oligarquias, convém tomar de preferência alguns membros dentre a multidão ou criar, como em algumas Repúblicas, magistrados chamados relatores, preparadores ou depositários dos projetos de leis, para a seguir deliberar a partir de seus relatórios e pareceres. Com isso, o povo terá a vantagem de participar das deliberações, sem ter a faculdade de inovar coisa alguma no governo. Além disso, ele decidirá em conformidade com a opinião da comissão, ou não a contrariará em nada (ARISTÓTELES, 2001, p. 90).

Nesse sentido, toma-se como exemplo a lei de criação do CMDRS de Poção – Lei Municipal nº 387/97, segundo a qual a natureza e as atribuições do conselho são puramente consultiva e fiscalizadora. A função deliberativa foi incorporada somente a partir do regimento interno, elaborado em 2005. De uma forma geral, ao mesmo tempo em que representa a região do país com menos conselhos municipais implantados, o Nordeste é a que mais concentra conselhos deliberativos e paritários (BUVINICH, 2014), informação esta que pode ser aprofundada em novos estudos que analisem a origem e o teor democrático dessas deliberações nas múltiplas realidades dos municípios do Nordeste, majoritariamente providos de baixo capital social, e fortemente dependentes do repasse de recursos dos governos federal e estaduais (LUBAMBO, 2006). Mas, de uma forma geral, uma considerável parte dos conselhos investigados demonstrou ter uma composição *não paritária*.

No referente aos conselhos tripartites, como o CMS, a distribuição da composição para ambos os municípios é de 50%, 25%, e 25% para usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), representantes governamentais e servidores/funcionários, respectivamente. Quanto aos CMDRS, verificou-se a seguinte divergência: enquanto que a lei prevê a distribuição de 50% de associações e comunidades rurais e 50% para órgãos governamentais e demais entidades, o regimento interno prevê respectivamente 80% e 20% para os mesmos segmentos. Nesse caso, não se trata de inibir os espaços de participação das entidades da sociedade civil, mas de reforçar a garantia da paridade como condição para que diferentes setores da administração pública sejam integrados, potencializando uma abordagem menos fragmentada das necessidades locais. Outro aspecto diz respeito ao potencial esvaziamento de outros conselhos pelas entidades da sociedade civil, em decorrência da priorização por determinados conselhos (MARTINS et al., 2008). Tratando-se especificamente do CMDRS, tal indagação faz-se

necessária, sobretudo quando os municípios são de pequeno porte e, geralmente, não apresentam uma quantidade considerável de entidades da sociedade civil.

Outro fenômeno que chamou a atenção foi a predominância do segmento dos funcionários na presidência dos colegiados, seguidos dos gestores públicos. Um dos aspectos apontados em entrevistas, a ser retomado mais adiante, é o baixo número de entidades da sociedade civil organizada nos municípios – ou, até mesmo, o fator da predileção, acima mencionado – e que possivelmente pode estar relacionado à reduzida incidência dos representantes da sociedade civil como membros da diretoria dos conselhos. Cabe destacar ainda o fator da demanda por conhecimentos especializados e por capacidade técnica para lidar com as questões burocráticas da administração. Tais requisitos têm sido um obstáculo à participação pública legítima nos processos decisórios (FONSECA; BURSTZYN; MOURA, 2012; TATAGIBA, 2005) ao passo de que, em algumas realidades, têm mais contribuído para a centralização da condução das tomadas de decisão.

No estudo de Martins et al. (2008), que envolveu 12 conselhos gestores do Município de Viçosa-MG, um aspecto enfatizado foi a capacitação e qualificação dos presidentes, em grande parte servidores, sendo três conselhos presididos por secretários municipais, dada a disposição de uma prerrogativa privativa para que exercessem a presidência dos conselhos. Na mesma direção, a lei de criação do CME de Poção (Lei Municipal nº 394/97) reserva o espaço da presidência e da vice-presidência e da secretaria do colegiado a um representante da Secretaria Municipal de Educação, a um diretor de escola e um funcionário do setor, respectivamente. Levando-se em conta a atribuição fiscalizadora do referido colegiado, é importante que se reflita em que medida tal condição tem contribuído efetivamente para o controle social e a transparência pública, possibilitando uma gestão democrática, uma vez preestabelecida a reserva das funções da diretoria aos membros do órgão fiscalizado.

Sem a pretensão de esgotar a abordagem acerca da estrutura e do funcionamento dos conselhos gestores municipais, cabe fazer uma breve retomada às teses gramscianas sobre o Estado, no sentido de estabelecer alguns pressupostos para as próximas análises. O primeiro é de que o Estado não pode ser compreendido como um agente neutro, mas que tem seus aparelhos operantes a serviço de interesses hegemônicos. Consequentemente, as leis e seus efeitos decorrentes precisam ser analisados em função do contexto que foram produzidas e dos interesses pelos quais se mantêm conservadas. Outro pressuposto é de que, uma vez

institucionalizados, os conselhos não estão isentos das influências dos interesses dominantes. O fato da maioria dos conselhos gozar de uma competência deliberativa atribuída não é suficiente para reconhecer suas decisões como legítimas, sobretudo quando evidenciada uma tendência na direção desses órgãos pelos próprios agentes estatais e uma ausência de políticas voltadas à formação dos conselheiros. Por outro lado, quando politizados, os conselhos gestores podem fortalecer um processo de resistência às manipulações pretendidas por grupos de interesse, contribuindo efetivamente para uma gestão democrática real. Postas as considerações, passa-se a analisar a atuação dos conselhos nas questões ambientais.

7.2 Aspectos institucionais e desafios na implementação dos Condema

7.2.1 O Condema de Poção

O Condema de Poção, depois do de Jataúba, é o mais recente dentre os investigados, criado através da Lei Municipal nº 676/2014 com o nome de “Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Sustentabilidade – COMDEMAS”. Como grande parte dos municípios interioranos, Poção não dispõe de uma secretaria municipal exclusiva para a política de meio ambiente, sendo esta vinculada a uma coordenadoria da Secretaria Municipal de Agricultura. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que, dentre os municípios investigados, Poção é o único que conta com uma Política Municipal de Meio Ambiente, criada pela Lei Municipal nº 705/2015. Certamente é a primeira lei ambiental do Município, sendo um primeiro passo para a saída dos quase 65% dos municípios pernambucanos sem legislação ambiental (IBGE, 2015).

De acordo com a presidência do Condema, a criação do colegiado se deu mais em função de uma exigência do Ministério Público, uma vez que a gestão municipal já vinha vislumbrando a matéria ambiental através do CMDRS, existente desde 2001 e ao qual estará sendo dedicada uma atenção no próximo tópico. Cabe ressaltar que, embora a lei de criação seja de 2014, o conselho deu início às atividades em dezembro de 2015, e atualmente está com o seu regimento interno em processo de formulação. Dessa forma, os dados levantados tomaram como base as circunstâncias atuais e as perspectivas de ação para os próximos anos. A respeito das prioridades ambientais elencadas para a pauta do conselho, dois pontos foram ressaltados em entrevista: resíduos sólidos e Educação Ambiental (EA):

[...] A gente precisa fortalecer essa ideia dos catadores, e não tratá-los como catadores. Na verdade, eles não são catadores, eles são agentes ambientais que

trabalham em defesa do meio ambiente, eu vejo dessa forma. São recicladores. E aí, trabalhar com reciclagem para diminuir o volume de resíduos que vai para o aterro, e aí transformar e fortalecer a geração de renda com o material reciclável. Também a questão de educação ambiental, nas escolas nem tanto, porque já tem o projeto Águas de areias, que trabalha diretamente aqui na rua; mas, na zona rural, a gente precisa fortalecer essa ideia de educação ambiental e trabalhar diretamente com os alunos. (Presidente Condema - Poção).

Em termos de geração de resíduos, a composição gravimétrica registrada para Poção em 2010 tinha suas taxas maiores atribuídas aos resíduos orgânicos (57,1%) e aos recicláveis (34,10%) (PERNAMBUCO, 2012a), reforçando a importância atribuída à reciclagem para a redução do resíduo gerado. No tocante à destinação, Poção está inserido no Agreste Central que, por sua vez, deposita 67% dos resíduos em aterros sanitários, sendo os principais aterros da região os de Caruaru, Belo Jardim e Pesqueira (BRAGA et al., 2015). No caso, este último é o que atende Poção, visto a inviabilidade financeira do Município para implantação de um aterro próprio. Segundo Leme (2016), o financiamento na área ambiental está associado ao tamanho do Município, de modo que os de pequeno porte geralmente não dispõem ou não são contemplados com investimentos externos. Essa informação é ratificada quando consultado o Portal da Transparência¹⁶ e verificado nenhum tipo de convênio entre a Prefeitura de Poção e o Ministério do Meio Ambiente, no período de 1996 a 2016, diferentemente do observado em municípios de tamanho populacional maior, como Brejo da Madre de Deus (três convênios) e Santa Cruz do Capibaribe (um convênio). Assim, uma alternativa adotada por muitos municípios tem sido a inclusão em consórcio intermunicipais – no caso de Poção, no Consórcio Intermunicipal Dom Mariano (Condomar).

A questão dos resíduos sólidos continua sendo um ponto ressonante na pauta de grande parte dos municípios, dadas as competências estabelecidas para os entes federados e o prolongamento do prazo de adequação para 2018. Outro aspecto trazido no artigo oitavo e inciso décimo terceiro da referida lei tange ao destaque dos conselhos de meio ambiente como instrumentos da política de resíduos sólidos (BRASIL, 2010a). Nessa mesma direção, a Política Estadual de Resíduos Sólidos traz como uma de suas diretrizes o “fomento à criação e implantação de fóruns e conselhos municipais e regionais para garantir a participação da comunidade no processo de gestão integrada dos resíduos sólidos” (PERNAMBUCO, 2010b).

¹⁶ Convênios realizados entre municípios e órgãos federais: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios>.

Diante de tais condicionantes, acredita-se que a PNRS tenha exercido uma influência na criação dos Condema recentes, como é o caso de Jataúba e Poção. Ao mesmo tempo, fica em evidência uma postura corretiva do ente estadual frente a mais uma descentralização vertical de atribuições ambientais, sem o devido conhecimento acerca da capacidade institucional dos diferentes municípios (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007). Nesse panorama, futuras pesquisas poderiam voltar-se à análise efetividade dos novos Condema, no sentido da real descentralização da gestão ambiental e da governança democrática, uma vez que tais colegiados foram criados a partir de uma demanda posta por um ente superior.

A pauta referente à EA, tal qual como foi colocada no depoimento, destaca uma atenção à educação formal (escolas). Um dos projetos citados e apoiado pelo Município é o Projeto Águas de areias, desenvolvido sob a coordenação da Associação Águas do Nordeste (ANE), com parceria de diversas instituições públicas, abrangendo ações de EA comunitária e escolar (FARIAS et al., 2016b; SILVA; FARIAS; CAVALCANTI, 2016). Em termos de prioridade, nota-se no depoimento a necessidade de ampliar ações de EA para a zona rural, dada condição de que nessas localidades os problemas ambientais possuem outras especificidades. Uma destas tange à dificuldade no acesso à água, posto que 46,9% dos domicílios são abastecidos e, ao mesmo tempo, o Município abriga nascentes importantes que podem ser revitalizadas, tendo a EA como uma ferramenta, conforme os depoimentos:

[...] A gente tem uma área muito boa, ali do lado, da parte que pega a nascente do Capibaribe; tem várias nascentes, que estão cadastradas no projeto da APAC, e que tá pra ser aprovado, pra gente recuperar. E, com a educação ambiental, trabalhar nessa área de revitalização. (Presidente Condema - Poção).

Muitos aqui têm o hábito, assim, de queimar para focar o roçado. [...] Também tem a questão de revitalização de nascentes, nós temos uma sementeira aqui. Mas não adianta a gente plantar, se o pessoal não tem uma educação ambiental, se não tem estudo suficiente. [...] Mas o primeiro momento é trabalhar a questão da educação ambiental nas associações, e os resíduos sólidos nos municípios. Acho que esses são os dois focos que nós precisamos trabalhar. (Presidente Condema - Poção).

Diante do estágio inicial do referido colegiado, pode-se identificar as principais prioridades vistas para a atuação do conselho, destacando-se o gerenciamento dos resíduos e o fortalecimento da EA. Neste último, Souza e Novicki (2010) afirmam que as possibilidades de atuação do Condema na área da EA não têm sido contempladas nos estudos sobre esses colegiados, apontando assim uma demanda para pesquisas sucessoras, a exemplo desta. A respeito do reconhecimento de iniciativas ambientais em outros conselhos setoriais/temáticos

da gestão municipal, ficou nítido o destaque para o CMDRS, supostamente pelo fato deste já vir protagonizando ações ambientais no Município desde cedo, e pelo qual a presidente do Condema vem atuando junto às associações de agricultores. Quando questionada sobre a existência de organizações ou movimentos que poderiam atuar em conjunto com o conselho, a presidente citou algumas, frisando uma reduzida quantidade de entidades:

Tem o IPA, que participa; tem o sindicato. Aqui não tem muitas organizações assim. Tem as organizações religiosas que estão chegando aqui, as empresas. (Presidente Condema - Poção).

A partir da realidade de um Condema em iniciação e inserido em um Município de pequeno porte, passa-se a analisar a realidade de mais dois Condema existentes há mais tempo que o de Poção, e atuantes em um Município de pequeno porte e com tamanho populacional próximo a de um de Médio Porte (no caso, Brejo da Madre de Deus), e em um Município de Grande Porte (no caso, Santa Cruz do Capibaribe). Pelo histórico de existência dos referidos colegiados, são também abordados os desafios percebidos para a atuação permanente do conselho, uma vez existentes diversas dificuldades atinentes à descentralização da política ambiental, tratadas no capítulo 2 e evidenciadas a seguir.

7.2.2 O Condema de Brejo da Madre de Deus

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Brejo da Madre de Deus (CMDMA) foi instituído por meio da Lei Municipal nº 238/2009, vinculado à Secretaria Municipal de Agricultura. Não dispondo de um setor específico voltado à pauta ambiental, o Município dispõe de alguns instrumentos essenciais à gestão ambiental municipal, como o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e legislação ambiental própria (Quadro 9), ratificando a tese de que a municipalização da política ambiental não requer obrigatoriamente um órgão de meio ambiente (NASCIMENTO e BURSZTYN, 2011).

Quadro 9 - Leis ambientais de Brejo da Madre de Deus até 18 de agosto de 2016.

Nº da lei	Ano	Ementa
389	2016	Institui o Sistema para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Consorcial no Município de Brejo da Madre de Deus e dá outras providências.
347	2013	Proíbe o uso de aparelhagem sonora permanente em áreas de preservação ambiental e dá outras providências.
320	2011	Institui o Plano Diretor Municipal.
249	2009	Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder descontos no IPTU aos imóveis revestidos de vegetação arbórea e dá outras providências.
238	2009	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, a criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente, e dá outras providências.
108	2002	Cria o Programa Patrimônio Verde.
104	2002	Dispõe sobre o plantio, extração, poda, substituição de árvores e dá outras providências.
103	2002	Institui permissão para instalação de indústrias de fundo de quintal – IFQ – e dá outras providências.

Fonte: Portal da Transparência de Brejo da Madre de Deus

Na avaliação da presidente do Condema, a criação do conselho se deu tardiamente pelo fato do Município dispor de um Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável que já contemplava a pauta ambiental nas suas atividades. Quanto ao FMMA, alegou-se que poucos têm sido os recursos alocados, sendo predominantemente oriundos de fontes exógenas (Tribunal de Contas, Ministério Público, etc.), e com baixa participação dos recursos municipais. Sendo o maior em extensão territorial dentre os municípios da bacia do Capibaribe e com maior tempo de em relação aos considerados neste trabalho, Brejo da Madre de Deus pode ser considerado como uma síntese da diversidade de paisagens característica do Agreste, com áreas úmidas e secas reunidas em curtas distâncias (Figura 12).

Figura 12 - Registros das duas principais paisagens naturais de Brejo da Madre de Deus (à esquerda, a região brejeira, com vegetação de mata atlântica; à direita, a região semiárida)



Fotos: Wagner Aguiar (2015 e 2016)

Uma das potencialidades locais são os brejos de altitude, os quais constituem ilhas de floresta úmida ocorrentes na caatinga e que, devido às condições de disponibilidade hídrica,

tem atraído pecuaristas e agricultores (TABARELLI e SANTOS, 2004). Complementando, Andrade (1998) explica que a formação dos brejos se dá a partir da ação conjunta de dois fatores, a altitude e a exposição aos ventos úmidos do sudeste, o que permite a amenização da temperatura, reduz a intensidade da evaporação e ocasiona a condensação do vapor de água transportado durante a noite. Nessas condições, nascentes de importantes rios pernambucanos, como o Capibaribe e o Ipojuca, formam-se na região brejeira do Município e, ao longo desse intervalo de cinco anos de seca, têm abastecido usos domésticos e importantes atividades econômicas, como a agricultura familiar (Figura 13). De acordo com dados secundários, Brejo da Madre de Deus possuía 1.622 estabelecimentos agropecuários ano de 2006 (CONDEPE-FIDEM, 2016c), sendo o quantitativo maior dentre os municípios considerados.

Figura 13 - Cultivo de morango e banana na região brejeira de Brejo da Madre de Deus



Foto: Wagner Aguiar (09/11/15)

De acordo com o depoimento da presidente do Condema, os principais problemas ambientais ligados aos brejos de altitude tangem à prática de incêndios e desmatamentos, geralmente associados à limpeza das áreas para posterior ocupação pela pecuária, ainda que tais áreas sejam inviáveis à criação de gado, tanto em virtude das condições climáticas desfavoráveis como em função da predominância de minifúndios (ANDRADE, 1998). Entretanto, na percepção da entrevistada, um dos agravantes seria a inexistência de um Plano Diretor Municipal que disciplinasse tais ocupações e usos do solo; entretanto, através do levantamento documental, a existência do instrumento foi comprovada, causando um sentimento de surpresa frente a esse desconhecimento do Plano por um colegiado gestor tão importante para o desenvolvimento municipal, como o Condema. Dessa forma, a pesquisa

cumpriu a função inesperada de tornar o Plano Diretor Municipal conhecido pelo conselho, ainda que somente no aspecto do texto da lei de criação.

Segundo a lei do Plano Diretor de Brejo da Madre de Deus, uma das diretrizes da política ambiental municipal abrange “garantir a proteção da cobertura vegetal existente no Município e a proteção das áreas interesse ambiental e a diversidade biológica natural” (BREJO DA MADRE DE DEUS, 2011, Art. 27, XXI). A questão é como tal diretriz pode ganhar capilaridade nas políticas e nas atividades econômicas locais se, conforme o transparecido pelo próprio Condema, o Plano Diretor demonstra ainda não ser um instrumento de gestão publicamente apropriado. Se a participação da sociedade não foi assegurada na elaboração e na implementação, como prevista pelo Estatuto da Cidade, o Prefeito incorre em improbidade administrativa (BRASIL, 2001, Art. 52, VI). Outro aspecto que precisa ser revisto é a divergência temporal nos anos de criação e de revisão dispostos na Lei Municipal nº 320/2011 e no Estatuto da Cidade, e ainda na versão do Plano diretor do Município com criação datada em 2006 pelo Governo do Estado de Pernambuco, cuja preexistência é ratificada pelo Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe. Não se trata de aprofundar falhas institucionais, mas de sinalizar uma condição que pode vir fragilizando o desempenho do Condema e de outros colegiados gestores municipais.

Em retomada à questão dos incêndios, estes são práticas criminosas para os quais são previstas a pena de dois a quatro anos de reclusão – quando culposo, a detenção é de seis meses a um ano – incluindo o pagamento de multas (BRASIL, 1998, Art. 41), sendo de atribuição do conselho fiscalizá-las e denunciá-las. Um exemplo recente foi a identificação de um incêndio cometido na mata da Serra do Cruzeiro em fevereiro de 2015, denunciado pela população ao Condema, que registrou um Boletim de Ocorrência (Protocolo nº 2015032059D3E0F39) junto à Polícia Civil. A partir dessa ocorrência, houve esforços do conselho em promover campanhas de prevenção, com a participação do policiamento ambiental, conforme registro feito na reunião ordinária de fevereiro de 2015. Já na reunião de maio de 2015, sugeriu-se pelos conselheiros a criação de uma guarda municipal e/ou a adequação da guarda existente para combater esse tipo de prática. Além dessas ocorrências de menor proporção, é constatado o acontecimento de incêndio em proporções maiores, para os quais o Condema tem atuado em ações de remediação e de caráter preventivo:

A cada dez anos tem um incêndio grande. Teve em 1993, 2003 e 2013. O incêndio de 2013 que eu acompanhei, foram 10 dias para apagar, queimou 50 hectares. [...] E a gente vem vendo como tratar essa questão de incêndios, até falando na rádio, entrevista na rádio, falando para não queimar no período mais seco do ano, porque qualquer fogueiro pode virar um incêndio. E já aconteceram vários. Então, a gente tá virando corpo de bombeiros, nem chama bombeiros de fora: a gente mesmo que apaga o incêndio. (Presidente Condema - Brejo da Madre de Deus).

Outra preocupação relacionada à conservação dos brejos de altitude é a instalação de parques eólicos. Dada a vocação regional para a produção têxtil e, ao mesmo tempo, a demanda por recursos florestais na matriz energética empregada nas lavanderias, alguns estudos têm se voltado ao incentivo de fontes renováveis, como a energia solar e a eólica (JERONIMO; MORAIS; HOLANDA, 2016). Na mesma perspectiva, o Plano Estadual de Mudanças Climáticas ressalta o potencial de contribuição do Estado na ampliação das fontes renováveis, com vistas à redução das emissões de gases de efeito estufa pelos próximos anos (PERNAMBUCO, 2011). Entretanto, a preocupação registrada pelo Condema incide sobre os impactos ambientais decorrentes sobre a conservação do ecossistema e os serviços ambientais desempenhados, uma vez que a densidade do resquício de mata atlântica e as variações do relevo não são favoráveis ao deslocamento de caminhões e à implantação do empreendimento. Ademais, são temidos impactos sociais em virtude do arrendamento de áreas das propriedades rurais realizado, segundo a depoente, de forma abusiva pelas duas principais empresas atuantes no Agreste, e sem discutir abertamente com as lideranças locais e com a população os impactos positivos e negativos:

Outra questão ambiental que está chegando em Brejo é a questão de energia eólica, que as áreas mais apropriadas em Pernambuco são os topos de serra. Só que os topos de serra, onde estão querendo instalar em Brejo, é região brejeira. Se colocar torres de energia eólica com 120 metros de altura, precisa ter acesso de 12 metros de largura, reto e plano. A região brejeira não tem nenhuma estrada que é reta e plana, é tudo sinuoso. Então, vai acabar com o restante da mata atlântica que existe no município. [...] Porque em Brejo vai ter um impacto ambiental grande, e sem falar da questão social, minifúndios: uma torre ocupa 7 hectares; muitos agricultores só tem 2, 3, 1 [...]. Tão arrendando terras dos agricultores, os agricultores não entendem as implicações do contrato; o contrato tem 40 anos, automaticamente renovado por mais 40 anos. Para desfazer o contrato, a multa é de 20 milhões de reais, e tem muitas cláusulas que são abusivas. (Presidente Condema - Brejo da Madre de Deus).

Um dos agravantes nessa pauta tem sido a mudança no artigo 9º da Política Florestal do Estado de Pernambuco pela Lei Estadual nº 15.621/2015, em função da qual a cota altimétrica para áreas de APP foi alterada de 750 para 1100 metros de altitude. Segundo o

Portal SLNET 1¹⁷, a medida agrava a vulnerabilidade de quase a totalidade dos brejos de altitude em risco de desmatamento (conforme mapeamento do Centro de Pesquisas Ambientais do Nordeste, 95% dos brejos pernambucanos). Frente a esse cenário, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) emitiu um parecer técnico com ações de estratégicas, apontando a criação de unidades de conservação como forma mais eficaz de proteção – para as áreas conservadas, recomendando as unidades de proteção integral, e para aquelas como atividades de baixo impacto ambiental, as unidades de uso sustentável.

No caso de Brejo da Madre de Deus, um significativo remanescente de mata atlântica é a mata do Bitury, que ocupa uma área de 10 km² e responsável pelo abastecimento de dois reservatórios: a barragem da Tabocas-Piaça, em Belo Jardim, que abastece diariamente 10 municípios; e a barragem de Santana II, em Brejo da Madre de Deus. Uma pequena porção da mata (110,21 hectares) é protegida pela RPPN Bitury, unidade de conservação criada pela Portaria nº 225/1999 da Agência Estadual do Meio Ambiente, na qual foram listadas 64 espécies de aves (destas, cinco ameaçadas de extinção) e 17 espécies de árvores. Por outro lado, do ponto de vista funcional, aos 16 anos de existência, a RPPN ainda não dispõe de plano de manejo, embora venha contando com recursos do FMMA para algumas ações, a exemplo da construção de mil metros de cerca, da confecção de 78 protetores de mudas e de 16 placas (Figura 14), conforme registros da reunião ordinária do Condema em julho de 2010.

Figura 14 - Sinalização da RPPN Bitury viabilizada pelo FMMA de Brejo da Madre de Deus



Fonte: arquivo do Condema de Brejo da Madre de Deus (2010)

Segundo o relatório da I Conferência Municipal de Meio Ambiente¹⁸, realizada em 27 de junho de 2011, um dos problemas relacionados ao desmatamento no Município está ligado

¹⁷ Fonte das informações: <http://portalslnet1.com.br/noticia/2176/brejosdealtitudedepeestaoameacadosdedesmatamento>.

¹⁸ Disponível em: <http://saodomingosdocapibaribe.blogspot.com.br/2011/07/prefeitura-do-brejo-da-madre-de-deus-pe.html>.

à frágil fiscalização dos crimes ambientais por parte dos órgãos competentes e da população em geral, que tem pouco contribuído em reivindicar e propor políticas dada a carência de ações de EA. Nesse contexto, além de uma moção de repúdio aos órgãos de fiscalização ambiental pela inoperância na fiscalização e punição de crimes ambientais cometidos, foram propostas na Conferência algumas medidas, como o estímulo a atividades artístico-culturais que trabalhem as temáticas ambientais e a transformação da mata do Bitury em um parque florestal com administração compartilhada entre União, Estado e Município.

Por outro lado, ainda que o Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe tenha vislumbrado o projeto de apoio à criação de unidades de conservação em Jataúba e Brejo da Madre de Deus (sendo este o único dentre os municípios estudados com unidades criadas), a percepção da presidente do Condema é de que apenas a instituição das áreas protegidas não é suficiente, conforme o relato feito quanto à segunda unidade de conservação¹⁹ criada em parte do território de Brejo da Madre de Deus:

Tem uma segunda agora, que é a Pedra do Cachorro, que são três municípios: Brejo, Tacaimbó e São Caetano. Mas, não tá andando muito não. Foi criada, faz um ano (em março de 2014), mas não tem comitê gestor, porque depende do técnico da CPRH. Eu visitei ele ontem, na CPRH, mas ele só veio uma vez. É um novo técnico, e as coisas tão muito devagar: existe no papel. (Presidente Condema - Brejo da Madre de Deus).

Na mesma linha de pensamento da depoente, Silva e Alcântara (2015) afirmam que o Brasil é um dos 20 países que mais criaram unidades de conservação²⁰, ao mesmo em que salientam a necessidade de que a criação dessas áreas seja acompanhada por uma mínima estrutura para uma gestão bem sucedida. Nesse aspecto, destacam a decaída expressiva verificada de 2010 a 2012 no montante de investimentos destinados à conservação e recuperação dos biomas brasileiros, em que quase 89 milhões de reais foram reduzidos para pouco menos de 14 milhões. Na ausência de recursos, essas unidades não são implementadas com efetividade, favorecendo uma abertura para práticas criminosas contra o ambiente protegido. No concernente ao bioma Caatinga, o estudo ratifica ainda a reduzida quantidade

¹⁹ O Monumento Natural Pedra do Cachorro foi criado através do Decreto Estadual nº 40.549/ 2014.

²⁰ De acordo com Cunha e Coelho (2009), de 1972 a 1987 foram criadas 76 unidades de conservação em todo o País, número quase triplicado àquelas criadas entre 1930 e 1971 (26 unidades). No caso de Pernambuco, 52 das 81 unidades estaduais foram criadas nos anos 1986 (13 unidades) e nos 1987 (39 unidades), sendo que apenas 37% de todas elas possuem plano de manejo, 17% conselho gestor e 13% sede administrativa (BELLA, 2016).

de unidades de conservação na região semiárida (no caso investigado, no Estado da Paraíba) e a carência de recursos destinados às políticas ambientais naquele contexto.

Além de outras pautas do Condema (retomadas adiante na atuação do CMDRS, em virtude da justaposição de agendas), outras questões relevantes no enfoque ambiental são o Cadastro Ambiental Rural (CAR), os resíduos sólidos, o saneamento básico e o ecoturismo. Diretamente relacionado à proteção de APP, o CAR um instrumento da política florestal regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.830/2012, e que só veio ter visibilidade nos anos mais recentes. Segundo dados do Sistema Nacional de CAR²¹, até 31 de julho de 2016 foram realizados 255 cadastros no Município de Brejo da Madre de Deus, número inferior à quantidade de cadastros feitos em Jataúba (473 cadastros). Nesse contexto, a presidente do Condema relata o empenho do conselho em divulgar a necessidade de realização do CAR e, ao mesmo tempo, sinaliza a reduzida disponibilidade de técnicos como uma forte dificuldade encontrada, além de outras retomadas adiante na análise do CMDRS:

Toda reunião a gente agora está falando sobre o CAR, o pessoal tá tomando consciência que tem que fazer, mas são poucos técnicos e muitos agricultores. Olhe, Brejo tem quase 2.000 agricultores familiares: como poucos técnicos vão conseguir fazer 2.000 dentro de um ano? E essas propriedades têm que ser recuperadas. O agricultor tem 10 anos de prazo pra recuperar os 20% de reserva legal e as áreas de APP. Então, são poucos técnicos para muitos agricultores. (Presidente Condema - Brejo da Madre de Deus).

No tocante à pauta dos resíduos sólidos, em 2010 o Município teve suas maiores taxas de geração atribuídas aos resíduos orgânicos (70,71%) e recicláveis (20,20%) (PERNAMBUCO, 2012a). Embora, desde o referido o ano, já venha se prevendo a construção de um aterro em conjunto com o Município de Jataúba (conforme atas das reuniões ordinárias de fevereiro, julho e outubro de 2010), e constatando-se importantes intervenções na matéria (apoio à organização de catadores, estruturação de coleta seletiva, recolhimento de resíduos eletroeletrônicos, campanhas educativas, etc.), somente a partir da inserção no Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras (Coniape), o Município veio a direcionar esforços para a consolidação do plano municipal de gerenciamento. Um exemplo foi a audiência pública realizada em 19 de maio de 2015, com o apoio do Condema, voltada à coleta de opiniões sobre as ações de EA. Entretanto, uma das críticas feitas pela presidente do colegiado tange à restrição das ações às áreas urbanas:

²¹ Fonte: http://www.florestal.gov.br/noticias-do-sfb/imagensdomural/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=2387.

Tem a questão de resíduos sólidos. Até a gente tá agora no plano, terminando por exigência do MPPE, a lei de resíduos sólidos. Mas a área vista é mais a área urbana, a área rural quase não tem coleta de lixo; então a área rural é muito suja. Antigamente não tinha plástico, não tinha lata, era muito menos consumo. (Presidente Condema - Brejo da Madre de Deus).

Brejo da Madre de Deus é um Município territorialmente mais rural que urbano, ao ponto de determinados aspectos da gestão de resíduos sólidos demandarem um tratamento especial, a exemplo da destinação de embalagem de agrotóxicos (conforme ata da reunião de fevereiro de 2010) e dos resíduos da confecção – atividade industrial predominante realizada nas residências (conforme ata da reunião de junho de 2011), além da própria fragilidade ou inexistência da coleta comum nas comunidades rurais (conforme atas das reuniões de junho de 2014 e janeiro de 2015). Nesses aspectos, a ação do Condema tem sido fundamentalmente de apurar reclamações/denúncias e conduzi-las às secretarias municipais responsáveis (na maior parte dos casos, à Secretaria de Obras), assim como de mobilizar e fomentar a participação da população nas conferências e nas audiências públicas. Outra questão também relacionada aos resíduos sólidos e verificada nas discussões do Condema concerne à elaboração do Plano municipal de saneamento básico.

Conforme as atas de reuniões (fevereiro de 2010 e janeiro de 2015) e a observação feita na reunião ordinária de setembro de 2016, a demanda do Plano municipal tem sido acompanhada de algumas dificuldades. A principal tem sido a falta de clareza institucional quanto ao papel desempenhado pelo Condema frente aos princípios da titularidade municipal e da participação e controle social (BRASIL, 2014b). Neste último, a legislação orienta que o controle social pode ser viabilizado através de colegiados consultivos formados por titulares dos serviços, órgãos governamentais do setor de saneamento básico, prestadores de serviços públicos, usuários e entidades técnicas ou organizações da sociedade civil; ou por colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram (BRASIL, 2007a, Art. 47). No entendimento dos conselheiros, não caberia ao Condema assumir integralmente a pauta do Plano, e sim a um conselho de cidade criado e que pudesse atuar em conjunto com o de meio ambiente, dispondo de recursos e de poder de decisão real.

Com relação ao ecoturismo, Brejo da Madre de Deus tem um potencial ainda pouco explorado. Segundo a presidente do Condema e os registros da reunião ordinária de fevereiro de 2015, teve início o projeto Rota do Turismo, com vigência de 2015 a 2030, promovido

através de parcerias entre as iniciativas públicas e privadas. Além de sediar anualmente o maior espetáculo ao ar livre do mundo – a Paixão de Cristo de Nova Jerusalém, Brejo da Madre de Deus reúne uma diversidade de pontos que variam desde cavernas, cachoeiras e serras, nas quais se praticam esportes radicais, até sítios abertos a visitação, como o Parque Monumental das Esculturas Nilo Coelho, no Distrito de Fazenda Nova (Figura 15).

Figura 15 - Esculturas de um dos setores do Parque Monumental Nilo Coelho



Foto: Wagner Aguiar (08/11/15)

De acordo com Sobral e Florêncio (2000), não existe uma mensuração dos atrativos turísticos naturais do Município os quais, a partir de algumas proposições, poderiam ser valorizados e transformados em pontos de visitação permanente. Uma das medidas recomendadas foi a consolidação de uma Secretaria Municipal de Turismo, atualmente existente, mas com poucas ações voltadas ao ecoturismo. Nesse aspecto, Selva e Coutinho (2014) enfatizam a necessidade das instâncias colegiadas municipais de meio ambiente e de turismo darem o suporte ao desenvolvimento da atividade turística, geralmente planejada e desenvolvida sem considerar as condições ambientais dos espaços onde ocorre. Em corroboração com as autoras, defende-se que a reativação do Conselho Municipal de Turismo (Comtur) e a parceria com o Condema poderiam oportunizar o fortalecimento do ecoturismo em Brejo da Madre de Deus, possibilitando uma sinergia das políticas municipais destinadas ao desenvolvimento local sustentável. Entretanto, quando questionada sobre a existência/atuação do Comtur, a entrevistada transpareceu um suposto desânimo diante da existência de muitos conselhos e, ao mesmo tempo, de uma incerteza quanto aos impactos efetivos dessas instâncias sobre as decisões públicas:

Às vezes, se bota conselho; é conselho demais, e você só vive em reunião. Olhe, tem conselho de saúde, de educação, de alimentação escolar, cidades - botar turismo também, sei lá. [...] Então, vou ver o que vai ser o resultado final: é muita

discussão, às vezes a gente se cansa de tanta reunião. (Presidente Condema - Brejo da Madre de Deus).

Durante a reunião ordinária de setembro de 2016, o sentimento da presidente foi visto como partilhado por outros membros do Condema, que o identificaram mais como um fórum de discussão sobre problemas do que um espaço autônomo e legítimo de tomada de decisão. No final da reunião, um representante do CMS, que também participa do Condema, relatou que no primeiro o poder de decisão sobre as políticas públicas de saúde é perceptível pelos seus membros, aspecto este retomado quando abordada atuação dos CMS. Dessa forma, além dos instrumentos de gestão, da regularidade das reuniões e do engajamento dos conselheiros, é fundamental que o Condema possa dispor de maior autonomia deliberativa e contar a garantia dos recursos essenciais à implementação de suas decisões.

7.2.3 O Condema de Santa Cruz do Capibaribe

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Santa Cruz do Capibaribe (CONDEMA) foi criado através da Lei Municipal nº 803/87, recebendo uma nova redação pela Lei nº 1.334/2001, com alterações pela Lei nº 1.632/2007. Desde 2013, o Município tem uma secretaria específica para a gestão ambiental, que congrega mais dois setores, denominada “Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente”²². Antes as atribuições administrativas ambientais eram reservadas à antiga Secretaria Municipal de Agricultura e, desde então, já possuía um FMMA e uma legislação ambiental própria, sendo a mais aprimorada dentre os municípios analisados (Quadro 10).

Quadro 10 - Leis ambientais de Santa Cruz do Capibaribe até 18 de agosto de 2016.

Nº da lei	Ano	Ementa
2.531	2016	Estabelece diretriz para a promoção da atividade pedagógica de complementação curricular “horta nas escolas da rede pública municipal”, e dá outras providências.
2.530	2016	Dispõe sobre a inclusão na grade curricular das escolas públicas de Santa Cruz do Capibaribe, do estudo da temática sobre o uso correto da água e suas consequências.
2.529	2016	Institui a Campanha de incentivo a reciclagem doméstica denominada, “Casa Sustentável”, no âmbito do Município de Santa Cruz do Capibaribe, e dá outras providências.
2.516	2016	Institui a Campanha Adote um Animal, e dá outras providências.
2.484	2016	Torna obrigatório a cobrança de danos causados ao patrimônio público e ao meio ambiente de condutores causadores de acidentes de trânsito.
2.477	2016	Institui a semana santa-cruzense da bicicleta e dá outras providências.
2.455	2015	Institui a Semana Municipal da Água e dá outras providências.

²² Secretaria criada através da Lei Municipal nº 2.111/2013, que “Define a estrutura e organização do Poder Executivo Municipal, dispõe sobre a competência das Secretarias do Município”.

2.414	2015	Institui no município de Santa Cruz do Capibaribe o “Programa CIDADE VERDE” por meio da adoção de áreas verdes públicas, e dá outras providências.
2.304	2014	Institui o "Projeto Calçada Limpa" e dá outras providências.
2.232	2013	Autoriza ao poder executivo instituir a separação e coleta seletiva dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública municipal direta e indireta e em instituições de ensino privada e a sua destinação as associações e cooperativas.
2.221	2013	Cria a Semana Municipal de Defesa do Meio Ambiente Em Santa Cruz do Capibaribe-PE e dá outras providências
2.222	2013	Institui o Prêmio Consciência Ecológica no município de Cruz do Capibaribe-PE e dá outras providências.
2.199	2013	Dispõe sobre a declaração de interesse público, social e estratégico, o trecho do Rio Capibaribe e seus afluentes situados nos limites do município e dá outras providências.
2.197	2013	Institui a Política de Mobilidade Sustentável e Incentiva ao uso da bicicleta e dá outras providências
2.174	2013	Autoriza o Poder Executivo criar a central de atendimento do lixo, e dá outras providências.
1.927	2011	Autoriza ao poder executivo Implantar o Programa S.O.S. Rios e Riachos de Santa Cruz do Capibaribe-PE. Despoluição e Revitalização.
1.962	2011	Proíbe depósito de pneus, carros batidos, sucatas, latas, garrafas e papelão ao ar livre e dá outras providências.
1.907	2010	Estabelece as diretrizes e critérios para o Programa de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil
1.898	2010	Dispõe sobre a obrigatoriedade da disponibilização de bebedouros de água nas salas de aula, como também a construção de banheiros para crianças e portadores de necessidades especiais de ambos os sexos em todas as Escolas Públicas do nosso Município.
1.828	2009	Autoriza ao Poder Executivo a criação do programa “lixo consciente, uma idéia reciclável” em Santa Cruz do Capibaribe-PE, e dá outras providências
1.810	2009	Dispõe sobre a Inclusão da Disciplina de Educação Ambiental, na grade curricular das Escolas da Rede Municipal de Ensino e da outras providencias
1.829	2009	Determina que o Poder Público Municipal divulgue nos sacos plásticos, orientação a respeito de proteção ao meio ambiente.
1.765	2008	Institui o Dia do Verde em nosso município e dá outras providências.
1.657	2007	Dispõe sobre a Criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente em nosso município e dá outras providências
1.691	2007	Reconhece de utilidade pública a ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE - ADEMA.
1627	2007	Dispõe sobre o parcelamento de solo urbano de Santa Cruz do Capibaribe e dá outras providências.
1.488	2004	Torna obrigatório, a todas as empresas de revenda de aparelhos celulares de nosso município, a disponibilização gratuita de depósitos para armazenamento de baterias.
1.397	2003	Institui o programa de criação e/ou adoção de praças públicas, de esportes e áreas verdes – PCAPPE, estabelece seus objetivos e processos, suas espécies e limitações das responsabilidades e dos benefícios dos convenientes.
1.178	1997	Proíbe a venda de bebidas alcoólicas e instalação de som ambiente de carros particulares, a partir das 19:00h, nos estabelecimentos próximos a Igrejas, Hospitais e Escolas.
803	1987	Cria o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente – CONDEMA
221	1965	Autoriza o Prefeito a abrir crédito especial para pagamento com estudos d'água em nosso município.
013	1964	Autoriza o Prefeito a abrir crédito especial para despesas com a limpeza pública

Fonte: Câmara municipal de Santa Cruz do Capibaribe.

Segundo o IBGE (2015), a legislação ambiental é um importante indicador da capacidade de gestão dos municípios, refletindo a inserção dos gestores públicos e da população nas questões ambientais, expressando a importância adquirida pela matéria. Partindo do fato que Poção e Santa Cruz do Capibaribe foram instalados na mesma data, observa-se que o tempo de existência não pode ser um critério determinante para assegurar a

capacidade institucional, inclusive para exercer as atribuições da gestão ambiental. Nesse sentido, mais vale atentar para a sucessão dos eventos que induziram uma resposta institucional mais rápida de um município com relação a outros. No caso de Santa Cruz do Capibaribe, é nítida a relação entre o desenvolvimento da produção têxtil e o crescimento populacional, dada a predominância do cultivo do algodão no Agreste durante a Era Imperial e a elevada vocação comercial dos municípios da região:

A industrialização mais barata e menos urgente que a da cana colocou o beneficiamento do algodão na mão de comerciantes que, com suas bolandeiras, a princípio, e seus descaroçadores, depois, estabeleciam-se em cidades, vilas e povoações, passando a comprar a matéria-prima aos agricultores para vendê-la, após o beneficiamento, aos exportadores. Daí ter contribuído desde os primeiros tempos para o desenvolvimento da vida urbana, ao contrário do que ocorria com a cana-de-açúcar. Ainda hoje as cidades localizadas no Agreste são maiores e têm mais movimento comercial que as da região da Mata (ANDRADE, 1998, p. 144).

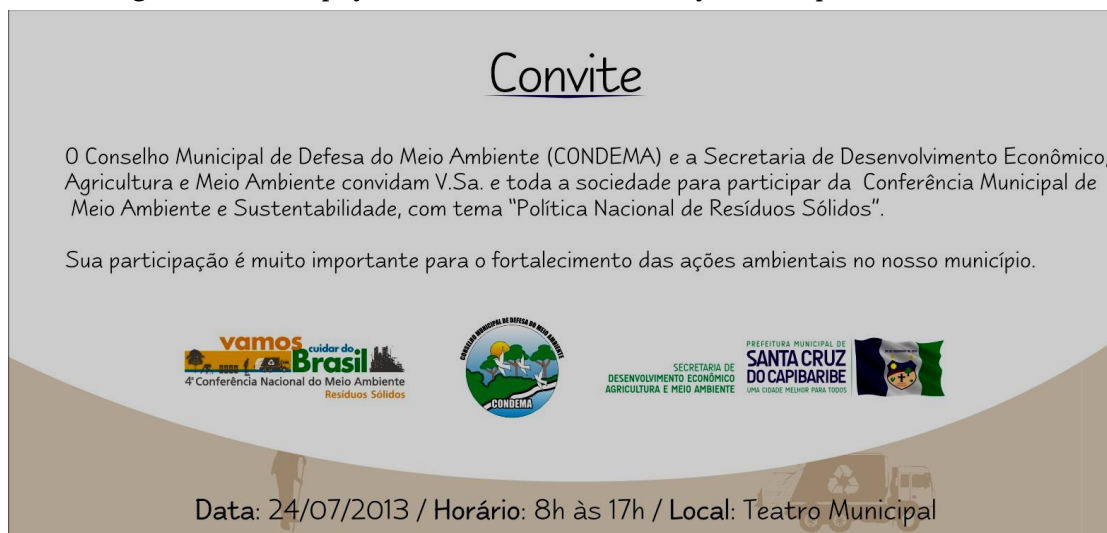
Considerando o papel do Condema na criação de leis ambientais e na adequação da legislação existente (SOUZA, 2008), boa parte da legislação ambiental de Santa Cruz do Capibaribe foi produzida através de formulações realizadas pelo Condema daquele Município, conforme o registro seguinte:

O conselho anteriormente teve um papel muito importante, não nessa (composição) mais recente; de duas ou três anteriores, que essas pautas fizeram com que fossem geradas leis. Por exemplo, a lei que se refere à questão de corte de árvores, poda errada, retirada ilegal de árvores, foi passada pro conselho; o conselho formatou a lei, e levou à câmara de vereadores, via um dos vereadores, e uma bancada - na realidade, toda - é que terminou...porque existe, na área ambiental hoje, as leis que foram formatadas pelo aqui pelo conselho, via conselho. (Presidente Condema – Santa Cruz do Capibaribe).

No concernente às prioridades da gestão ambiental municipal, um ponto enfatizado pelo presidente refere-se à questão dos resíduos sólidos, sendo uma matéria delicada para o Município dada a condição de que, em 2009, Santa Cruz do Capibaribe gerou 7,6% do total de resíduos produzidos na bacia hidrográfica do Capibaribe e, segundo o diagnóstico do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, foi responsável por 10% do total de resíduos gerados em todo o Estado. Dentre as principais dificuldades existentes, menciona-se a carência de leis para regulamentar a gestão de resíduos da confecção (têxtil), de recursos financeiros para área ambiental e de quadro técnico capacitado, até os conflitos resultantes do esforço para a inibição de práticas e condutas ambientalmente inadequadas, como a deposição de resíduos em pontos irregulares, além da catação de materiais no aterro sanitário (AGUIAR e BRAGA,

2016). Em função dessa pauta, o Condema teve um papel fundamental na realização da I Conferência Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (CMMAS) (Figura 16).

Figura 16 - Participação do Condema na mobilização social para a I CMMAS



Fonte: [website mercedestaque.com](http://www.mercedestaque.com)²³

Assim como os municípios anteriores, Santa Cruz do Capibaribe participa de um consórcio intermunicipal para viabilizar a adequação à PNRS – no caso, o Coniape, o mesmo consórcio do qual participa Brejo da Madre de Deus. Através deste, já deu alguns passos importantes, como: a assinatura de um Termo de Compromisso Ambiental (TCA); o diagnóstico da geração de resíduos sólidos e a sistematização de indicativos de ações para o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, enfatizando-se os instrumentos da coleta seletiva e da EA (AGUIAR e BRAGA, 2016). Nessa direção, a pauta de resíduos sólidos tem viabilizado a contemplação de outras ações, como a recuperação de áreas degradadas, e a estruturação de uma política de EA:

[...] E nas outras áreas, especificamente de resíduos sólidos, uma delas a gente vem sempre trabalhando é essa, de recuperação de áreas degradadas, que é o antigo lixão, é por lei; por isso, o PUA, o parque urbano ambiental oeste, também foi incluído por esse motivo, já que ele tá dentro das relações. Existem outras especificações, o plano municipal de educação ambiental, que se planeja elaborar esse ano, também é por conta dessa questão de resíduos sólidos. Então, existe uma série de ações que estão sendo planejadas. (Presidente Condema - Santa Cruz do Capibaribe).

²³ Acesso: <http://www.mercedestaque.com/2013/07/santa-cruz-realiza-primeira-conferencia.html?m=0>.

A respeito do parque ambiental citado, trata-se de um dos dois parques a ser financiados pelo governo do estado, conforme a aprovação noticiada em janeiro de 2016²⁴, sendo o segundo previsto para uma Área de Preservação Permanente (APP) situada nas imediações do trecho do rio Capibaribe próximo à área urbana, e em conformidade com as diretrizes e ações do Plano Diretor Municipal e do Plano Hidroambiental da bacia do Capibaribe (PERNAMBUCO, 2010a; SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE, 2006). O único espaço público de lazer com área verde existente no Município é o Parque Florestal (Figura 17), existente desde 1991 e que, segundo o presidente do Condema, possui uma área de 0,7 hectares, enquanto que os dois novos parques somarão uma área aproximada de 20 hectares.

Figura 17 - Entrada do Parque Florestal de Santa Cruz do Capibaribe.



Foto: Wagner Aguiar (19/02/2016)

Outra pauta comentada em entrevista diz respeito à criação de áreas protegidas, com destaque para a Serra do Pará²⁵. Localizada no distrito do Pará, a 22 km da sede do Município, a área abriga pinturas rupestres, cavernas e uma diversidade de flora e fauna características do bioma Caatinga, a exemplo da águia chilena (*Geranoaetus melanoleucus*), uma ave migratória típica da América do Sul e que naquele local se alimenta e se reproduz (ARAÚJO; GONÇALVES; SANTOS, 2014). Apontada pelo Plano Diretor Municipal como uma área prioritária de conservação junto a outras localidades, como a Serra do Exu e a Serra da Jitirana (SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE, 2006), a Serra do Pará ainda não se constitui em uma unidade conservação oficializada. Segundo o presidente do Condema e gestor ambiental do Município, existe uma carência de estudos sobre a área o que, no primeiro

²⁴ Fonte da notícia: <http://www.santacruzdocapibaribe.pe.gov.br/noticias.php?id=1168>.

²⁵ Maiores informações sobre a Serra do Pará: <http://www.serradopara.com.br/>.

momento, inviabilizou a criação de uma unidade de conservação federal (assim defendida pelo fato da área se estender à divisa com a Paraíba); por enquanto, um estudo está prestes a ser finalizado e, daí, se buscará viabilizar a criação de uma unidade de conservação municipal, precisamente um monumento natural, diferentemente da proposta de criação de uma RPPN sinalizada no Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe (PERNAMBUCO, 2010a)

Diante de importantes avanços da política ambiental municipal, o Condema de Santa Cruz do Capibaribe não tem funcionado de forma regular, reunindo-se para tratar assuntos emergenciais, situação esta que para Braga (2013), ao discutir o funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica, fragiliza o próprio colegiado, seja pela periodicidade das reuniões (não pode ser tão curta nem tão longa) e pelo conteúdo (se os temas são importantes para a maioria dos membros e requer o posicionamento destes). Algumas funções do conselho, a exemplo da apuração de denúncias ambientais, têm sido realizadas pela própria secretaria municipal. Segundo o presidente interino, desde o encerramento do mandato da última diretoria (2013-2015), não houve eleições para novos membros, dado o esvaziamento gradativo do colegiado, decorrentes de alguns fatores. Dentre esses, mencionou-se a divergência de interesses e uma tendência da discussão ambiental mediada pelas ferramentas virtuais, com a aparente falta de interesse em participar de debates presenciais promovidos pelo conselho:

[...] Houve, infelizmente, o afastamento de algumas pessoas que eram ligadas ao Condema, e outras entidades também foram destituídas; houve fatores desestimulantes que, em Santa Cruz, é um fator - não digo nem político, mas politiqueiro - que faz com que, inclusive, alguns conselhos sejam esvaziados mesmo. E eu não sei se é a causa ambiental, em si mesma, que também não traz. Hoje o que existe muito são os ambientalistas de Facebook [...]. Mas aí, quando a responsabilidade vem, infelizmente resume-se ao mesmo grupo que há 10, 15, 20 anos, vem lutando; são as mesmas pessoas, só muda um pouquinho a posição onde cada um está. (Presidente Condema - Santa Cruz do Capibaribe).

De forma complementar, foi relatado que não existe alguma entidade da sociedade civil do município com atuação na causa ambientalista, predominando a realização de ações isoladas. Com relação aos ambientalistas atuantes nas redes virtuais, foi mencionado que alguns têm colaborado para a fiscalização ambiental, enquanto que outra parte tem pouco contribuído, socializando informações inseguras. De um modo geral, evidenciam-se duas condições distintas, e que deveriam estar sendo encaradas de forma mais responsável: de um lado, a fragilidade de um colegiado gestor em um Município que, pelas características da dinâmica local, o debate público dos problemas ambientais precisa existir e ter materialidade

nas decisões da gestão pública; de outro lado, a disponibilidade de uma ferramenta de comunicação, publicamente acessível, mas aparentemente pouco utilizada em favor do fortalecimento do conselho. Para Souza e Novicki (2010), o baixo envolvimento e comprometimento dos membros, a falta de divulgação das atividades e o isolamento da pauta ambiental das demais questões da agenda pública são fatores que repercutem negativamente sobre a mobilização social e a atuação nos Condema, além daqueles de ordem institucional, eventualmente existentes, como a falta de apoio da gestão e de quadro técnico.

Segundo um estudo conduzido junto aos Condema de cinco municípios de Minas Gerais, a internet tem sido um meio timidamente explorado, restringindo-se apenas à comunicação entre os conselheiros, não alcançando a população (FERREIRA e FONSECA, 2014). Assim, a apropriação dos meios de informação e comunicação amplamente acessíveis pode resultar numa contribuição a uma conscientização pública sobre a existência e o papel dos colegiados enquanto espaços democráticos da gestão dos bens comuns. A respeito do reconhecimento de parcerias entre o Condema e outros conselhos setoriais/temáticos, foi registrado que a aproximação tem ocorrido de forma voluntária e/ou a depender das necessidades. Assim, foram relatadas duas experiências com conselhos não-ambientais que, embora informais, sinalizam a viabilidade ações intersetoriais na gestão ambiental local:

Em termos de ações, de forma informal, existe o conselho de assistência social que, no começo de 2013, foi um grande parceiro. [...] Teve aqueles que catadores que estavam na favela do papelão, do 10-11, eram 10 famílias - ou eram 11, três iam ser beneficiadas, e as outras 7 não. Então, iam tirar três, e a favela ia continuar, não iria resolver o problema social. Então, foi quando em uma conversa com os catadores aqui, a gente descobriu e levou isso até esse conselho, e foi quando foi incluída. (Presidente Condema - Santa Cruz do Capibaribe).

E o pessoal da saúde, principalmente o pessoal da vigilância ambiental, que esse trabalho a gente sempre conversa, a gente fez um mapeamento dos riachos do Município e passou pra eles; eles passaram os casos notificados de dengue, a gente montou um mapeamento aqui, e sempre existe uma parceria muito interessante entre a vigilância ambiental – a vigilância em saúde, como um todo – já que é uma gerência importante e bem ativa. (Presidente Condema – Santa Cruz do Capibaribe).

Sendo o Município mais urbanizado dentre os investigados e o único de grande porte daquela macrozona, Santa Cruz do Capibaribe tem uma importância visível para a gestão ambiental no Alto Capibaribe. É um grande gerador de resíduos sólidos e consumidor de recursos naturais, a exemplo dos recursos hídricos, restritamente disponíveis em virtude das condições climáticas próprias da região e da poluição ambiental da bacia, e objetos de

conflitos socioambientais entre os diferentes usuários. Nesse panorama, leis ambientais vêm sendo produzidas, e financiamentos obtidos; ao mesmo tempo, o Condema, não tem se demonstrado efetivo no sentido de viabilizar permanentemente a participação pública nas decisões ambientais. Nesse caso, não se sustenta o argumento de que a qualidade da participação é proporcional ao tamanho populacional do Município, afirmado por Jucá (2012), cabendo assim viabilizar a vertente ambiental nas demais políticas setoriais.

7.3 Análise da integração dos aspectos ambientais nas atividades dos conselhos

7.3.1 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável²⁶

Os CMDRS são colegiados gestores decorrentes da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído pela Lei Federal nº 1.946/1996 e, nesta denominados “Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural”. Na sua concepção original, o referido programa tinha como objetivo “proporcionar o aumento da produção agrícola, a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares” (BRASIL, 1996, apud MOURA, 2007, p. 243). A partir do Decreto Federal nº 3.508/2000, primeiro a regulamentar os CMDRS, a finalidade do Pronaf ganhou nova redação, como sendo “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares” (BRASIL, 2000b). De uma forma geral, as bases do programa confrontam-se com a lógica do desenvolvimento rural dominante, herdada da Era Colonial e caracterizada pela concentração da riqueza e do poder político nas mãos das elites latifundiárias. Nessa direção, uma das diretrizes do programa consiste em

proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, ao desenvolvimento e à difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente (Ibid., Art. 18, II).

Um dos avanços trazidos pelo Pronaf converge para uma abordagem multifuncional da agricultura, contextualizada por Marques e Flexor (2006) na atuação dos CMDRS. Segundo esse enfoque, a agricultura quando tratada sob a ênfase produtivista, não tem compensadas as consequências negativas decorrentes, como a degradação ambiental, as distorções econômicas e os processo de exclusão social. Por outro lado, na medida em que instrumentos de regulação

²⁶ Está sendo adotada a denominação mais recente (incluindo o adjetivo “sustentável”), posto que alguns estudos continuam optando pela denominação original “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural”.

pública são elaborados com vistas à promoção das funções “não produtivas” das atividades rurais, é possível consolidar uma nova orientação para as políticas públicas voltadas ao campo. Nesse sentido, os CMDRS são incumbidos da missão de ampliar o conceito de desenvolvimento rural nas decisões e ações, fortalecendo a vertente ambiental.

No caso dos municípios analisados, Poção teve o seu CMDRS criado pela Lei Municipal nº 387/1997, com a denominação de “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural”, até então mantida em uso. Os CMDRS de Brejo da Madre de Deus e de Santa Cruz do Capibaribe foram criados no ano de 2001, sendo denominados em conformidade com a legislação atual (no caso do CMDRS de Brejo da Madre Deus, o colegiado é denominado legalmente como “Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Brejo da Madre de Deus – CONDESB”). Todos possuem regimento interno, sendo o CMDRS de Poção atualmente presidido por uma representante da sociedade civil, e os dois últimos por um funcionário/servidor da secretaria municipal. No tocante às competências legalmente atribuídas (Quadro 11), observa-se a predominância de funções consultivas, fiscalizadoras e normativas, ainda que as leis de criação do CMDRS de Brejo da Madre de Deus (Lei Municipal nº 093/2001) e o de Santa Cruz do Capibaribe (Lei Municipal nº 1.344/2001) reconheçam-nos como órgãos deliberativos (BREJO DA MADRE DE DEUS, 2001; SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE, 2001). O poder deliberativo é garantido pelos regimentos internos.

Quadro 11 - Competências legalmente atribuídas aos CMDRS investigados

Município	Atribuições do CMDRS
Poção	• Promover o entrosamento entre as atividades desenvolvidas pelo Executivo Municipal e órgãos e entidades públicas e privadas voltadas para o desenvolvimento rural do Município; • Apreçar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - PMDR, e emitir parecer conclusivo atestando sua viabilidade técnico-financeira, a legitimidade das ações propostas em relação às demandas formuladas pelos agricultores, e recomendando a sua execução; • Exercer vigilância sobre a execução das ações previstas no PMDR; • Sugerir ao Executivo Municipal e aos órgãos e entidades públicas e privadas que atuam no Município ações que contribuam para o aumento da produção agropecuária e a para a geração de emprego e renda no meio rural; • Sugerir políticas e diretrizes às ações do Executivo Municipal no que concerne à produção, à organização, à preservação do meio ambiente, ao fomento agropecuário e à organização dos agricultores e à regularidade do abastecimento alimentar do Município; • Assegurar a participação efetiva dos segmentos promotores e beneficiários das atividades agropecuárias do Município; • Promover articulações e compatibilizações entre as políticas municipais e as políticas estaduais e federais voltadas para o desenvolvimento rural; • Acompanhar e avaliar a execução do PMDR.

Jataúba	-
Brejo da Madre de Deus	• Promover o entrosamento entre as atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo Municipal e órgãos e entidades públicas e privadas voltadas aos para o desenvolvimento rural do Município; • Apreçar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural – PMDR, e emitir parecer conclusivo sugerindo a sua viabilidade técnico-financeira, a legitimidade das ações propostas em relação às demandas formuladas pelos agricultores, e recomendando sua execução; • Exercer vigilância sobre a execução das ações previstas no PMDR; • Sugerir ao Estado, Município e aos órgãos e entidades públicas e privadas que atuam no Município, ações que contribuam para o aumento na produção agropecuária e para a geração de emprego e renda no meio rural; • Sugerir políticas e diretrizes às ações do Executivo Municipal no que concerne à produção, à preservação do meio ambiente, ao fomento agropecuário à organização dos agricultores e à regularidade do abastecimento alimentar do Município; • Assegurar a participação efetiva dos segmentos promotores e beneficiários das atividades agropecuárias desenvolvidas no Município; • Promover articulações e compatibilizações entre as políticas municipais e as políticas estaduais e federais voltadas para o desenvolvimento rural; • Acompanhar e avaliar a execução do PMDR.
Santa Cruz do Capibaribe	• Difundir na área do município, projetos e programas agrícolas oriundas das esferas federal, estadual, municipal, setor privado, agricultores familiares e suas organizações; • Analisar e priorizar projetos agrícolas comunitários; • Orientar, acompanhar e assistir de acordo com as necessidades dos beneficiários e com as possibilidades do CMDRS, agricultores e associações agrícolas do Município de Santa Cruz do Capibaribe; • Acompanhar o desempenho de projetos e programas que venham a gerar progresso para a área agrícola, sem tolher as autonomias individuais e das organizações existentes; • Acompanhar critérios para a programação, para as execuções financeiras e orçamentárias do Pronaf, e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos; • Elaborar e aprovar seu regimento interno; • Convocar ordinariamente a cada 06 (seis) meses, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, uma assembleia que terá a atribuição de avaliar a situação e o desempenho do programa.

Fonte: Brejo da Madre de Deus (2001), Poção (1997a) e Santa Cruz do Capibaribe (2001)

No concernente à interface com a dimensão ambiental, identificou-se apenas uma das competências no texto das leis dos CMDRS de Poção e de Brejo da Madre de Deus (coincidentes na redação de suas competências), atribuindo-se a função de sugerir políticas e diretrizes que contemplem a preservação ambiental. No caso dos regimentos internos, nenhum deles faz menção à questão ambiental. Através do contato com os presidentes destes conselhos, foi possível registrar algumas percepções acerca da importância do conselho para o Município. De uma forma geral, os depoimentos sinalizam o reconhecimento da amplitude do objeto de discussão e decisão colegiada, assim como transparecem uma convicção do papel dessas instâncias no controle das políticas públicas com implementação localmente prevista:

O conselho de desenvolvimento atua na agricultura; em projetos hídricos, como cisternas, banheiros; saúde. Assim, ele envolve tudo, porque o conselho é aberto.

Vai agente de saúde, o secretário de saúde. Então, lá dentro eles tratam de tudo. [...] Então, não é só questão de agricultura não. (Presidente CMDRS - Poção).

[...] A gente se reúne toda primeira quinta-feira do mês para discutir os projetos que vêm para as associações, que são os projetos do Prorural; como, hoje, a gente tem o programa de cisternas – tem a cisterna de 16 mil litros que é a primeira água, e o projeto Pernambuco Mais Produtivo, que é a cisterna calçadão com 52 mil litros. Hoje a gente tem em torno de 2.220 cisternas de 16 mil litros e da de 52 mil litros em torno 208, mais ou menos. Temos o projeto de mais 250 cisternas de 52 mil litros, pelo Pernambuco Mais Produtivo, que vai ser começado agora a partir de março. Essas são as coisas que a gente discute. (Presidente CMDRS - Jataúba).

Um dos desafios agora no (conselho- grifo meu) de desenvolvimento sustentável é a estiagem, que já tem quatro anos. O Garantia Safra é só pra quem planta milho e feijão; então, tem agricultores afetados pela estiagem que não plantam milho e feijão, não têm direito a essa política pública. A questão da pecuária também é a chegada da cochonilha do carimim, que acabou com a palma, então é escassez de forragem. (Presidente CMDRS - Brejo da Madre de Deus).

[...] Tudo que é feito, todo projeto ou qualquer programa direcionado à zona rural, que vem ou do Estado ou do Governo Federal, tem que passar pelo conselho. [...] Tudo que é encaminhado, inclusive essas questões de intervenções políticas como se tem, de burlar a lei, a gente sempre dá de olho, a gente cobra, vai atrás. [...] Então, Santa Cruz hoje tem um trabalho muito bom na zona rural, graças ao próprio conselho. (Presidente - CMDRS Santa Cruz do Capibaribe).

Quando indagados sobre a inserção da matéria ambiental nas discussões e deliberações do CMDRS, um aspecto comum a dois depoimentos, e que chamou a atenção, foi a tendência da motivação para preocupação ambiental estar associada à atuação de um agente individual pertencente ao colegiado – no caso de Poção, uma representante do Condema, e de Santa Cruz do Capibaribe o próprio presidente. Situação similar foi identificada em um estudo conduzido junto a 420 escolas públicas brasileiras, em que as ações de EA predominantemente estavam atreladas à atuação de um professor ou um grupo de professores (TRAJBER e MENDONÇA, 2006). Em ambos os tipos de organizações, a motivação da coletividade para a questão ambiental foi associada ao protagonismo de um indivíduo ou núcleo de pessoas no tema:

[...] Então, ela já participa do conselho, dando palestras nas associações. [...] Ela também dá palestras nas escolas, conscientizando as crianças a não jogar lixo na rua. Toda essa parte de meio ambiente ela trabalha. (Presidente CMDRS - Poção).

Veja, como eu sou ambientalista e há muito tempo trabalho nessa área, e também estou envolvido no meio rural, então eu levo os meus objetivos de meio ambiente e também implanto. [...] Desde aquela época eu já tinha uma visão de trabalhar com o rio. Mas, como? Eu não tinha um apoio maior. Já fazia um trabalho na zona rural [...]. Nas associações, a questão ambiental é uma coisa que sempre venho martelando, a questão de retirada de areia, a questão de desmatamento. (Presidente CMDRS - Santa Cruz do Capibaribe).

Diante da análise das atas, foi identificada a frequência de um conjunto de temas atinentes à matéria ambiental, englobados nos macrotemas: biodiversidade, produção sustentável, recursos hídricos e saneamento básico, sendo este último o mais frequente nas pautas dos colegiados. No CMDRS de Poção, Município cujas taxas de domicílios abastecidos por água e esgoto sanitário correspondem, respectivamente, a 46,9% e 40% (BRAGA et al., 2015), os temas priorizados de saneamento são majoritariamente voltados à implementação de obras de infraestrutura hídrica e sanitária, incluindo a construção de cisternas, de poços e de banheiros nas comunidades da zona rural (Quadro 12).

Quadro 12 - Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS de Poção

Macrotema	Temas pautados	Nº de reuniões em que os temas foram abordados					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos hídricos	Monitoramento de escassez e usos			1	2		1
Saneamento básico	Construção de cisternas	7	9	12	5	6	7
	Construção/escavação de poços		1	3	1	1	
	Escavação de barreiros			2		2	
	Escavação de barragens				1		
	Abastecimento através de carros-pipa		2	4	5		1
	Distribuição de caixas d'água		4	2			
	Construção de banheiros	2			1	1	1
	Gestão de resíduos sólidos				3		
Biodiversidade	Desmatamentos				1		
	Cadastro Ambiental Rural						2
	Reflorestamento de áreas			2			
Produção sustentável	Cultivo de oleaginosas (biodiesel)	2	4				
	Práticas agroecológicas		1				
	Apicultura		1	1			
	Geração de energia eólica		1				
	Aproveitamento integral de alimentos				1		
TOTAL DE REUNIÕES/ANO		7	10	16	13	12	11

Fonte: atas de reuniões do CMDRS de Poção.

Segundo Cirilo (2008), as cisternas e os poços correspondem a duas tecnologias alternativas de captação e armazenamento de água mais comuns no contexto do Semiárido nordestino. Na mesma direção, Malvezzi (2007) acrescenta que as cisternas oferecem um conjunto de vantagens às comunidades rurais, desde a conservação da quantidade e qualidade da água captada para o consumo humano até a possibilidade de ampliar independência das medidas paliativas, como o abastecimento através de carros-pipa, ainda que verificada uma permanência considerável dessa alternativa expressa nitidamente nas atas de ambos os CMDRS. Tal fato estaria associado à estiagem que vem afetando os municípios da região e, nesse intermédio, à responsabilidade atribuída aos CMDRS na gestão compartilhada do abastecimento d'água por carro-pipa, conforme o Decreto Estadual nº 38.178/2012.

Da mesma forma que a atuação dos CMDRS foi vislumbrada pelo Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe, nos projetos de saneamento rural, deve-se ressaltar a participação da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária que, através do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável de Pernambuco (Prorural), vem fomentando a viabilização de obras, como sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com recursos do Banco Mundial. Nesse âmbito, a participação do CMDRS de Poção tem ocorrido na priorização das comunidades e de beneficiários, assim como na elaboração e implementação de planos, a exemplo do Plano Municipal de Convivência com o Semiárido, elaborado em 2013 como instrumento de planejamento descentralizado do Prorural.

Segundo a presidência do CMDRS de Poção, os beneficiários dos programas e projetos de cisternas recebem uma capacitação, incluindo os procedimentos de construção da cisterna e as boas práticas de manejo e conservação da água. Parte desse trabalho tem sido conduzido pela Cáritas (Figura 18), uma entidade da sociedade civil com larga atuação na perspectiva da convivência com o semiárido e que, na condição de integrante do colegiado, apresentou um projeto de mobilização, capacitação e construção de 200 cisternas, conforme registros da reunião extraordinária realizada em fevereiro de 2015.

Figura 18 - Capacitação sobre gestão de recursos hídricos viabilizada pelo CMDRS de Poção.



Fonte: Site da Cáritas²⁷

No macrotema produção sustentável, foi evidenciado em reuniões de 2010 e 2011 do CMDRS de Poção o cultivo de oleaginosas para produção de biodiesel. O Agreste Central sedia o Pólo de Biodiesel Agreste Pesqueira, que articula 13 municípios da região, entre eles Poção, Jataúba e Brejo da Madre de Deus (SILVA e XAVIER, 2013). Uma das iniciativas decorrentes foi a criação da Cooperativa dos Agricultores Familiares Produtores de Oleaginosas do Pólo Agreste Pesqueira de Biodiesel (COOPBIO), com a missão de promover a interface entre agricultores e a Usina Miguel Arraes, sendo também incumbida da articulação com parceiros institucionais para oferecer aos agricultores cooperados o acesso às políticas públicas de apoio e desenvolvimento da agricultura familiar, como crédito e financiamento, a assistência técnica e a capacitação (SILVA et al., 2011).

Nesse contexto, em agosto de 2010 foi abordada na reunião do CMDRS de Poção uma demanda colocada pela Petrobras para a produção de sementes de oleaginosas (mamona, algodão e girassol), propondo-se ao agricultor um contrato de cinco anos com garantia de compra da produção. O tratamento do assunto nas reuniões seguintes resumiu-se à sensibilização dos agricultores para adesão ao programa, a exemplo do convite feito por um representante da comunidade Saquinho, para uma vivência de campo com a equipe técnica do programa, conforme a ata da reunião de setembro de 2011. Segundo a análise de Silva e Xavier (2013), desde outubro/novembro de 2011 a Usina Miguel Arraes não está em

²⁷ Fonte: <http://caritas.org.br/caritasdepesqueirarealizaocursodegestaoderecursoshidricosemcomunidade/28894>.

funcionamento, posto que a Petrobras não tem demonstrado interesse em comprar o óleo de mamona produzido, devido à baixa qualidade.

De acordo com Vianna, Wermann e Duarte (2007), a produção de oleaginosas pela agricultura familiar tem sido posta nas políticas públicas com um fator de inclusão social, através da geração de mais emprego e renda a partir da participação da agricultura familiar no mercado do biodiesel. No caso do Nordeste, tem se incentivado o cultivo da mamona como cultura adequada às condições da região e uma alternativa para o desenvolvimento do Semiárido. Entretanto, é fundamental que se reflita sobre a viabilidade de determinada cadeia produtiva e os impactos socioambientais decorrentes numa região como o Agreste uma vez que, se tratando de uma monocultura, para substituir 10% do diesel natural é preciso manter uma área cultivada de 3,6 milhões de hectares de mamona, onde mil litros de biodiesel sejam anualmente produzidos em cada hectare cultivado. Além do desmatamento e do uso de agrotóxicos, devem ser incluídos os impactos sociais, haja vista que o foco da agricultura familiar deixa de ser a produção de alimentos para ser a produção de matéria-prima.

Tão frequente como nas reuniões do CMDRS de Poção, a construção de cisternas tem sido o tema pautado permanentemente pelo CMDRS de Jataúba (Quadro 13), observando-se a predominância nos anos de 2013 e de 2015 – vale frisar que 2013 foi o ano em que 1330 municípios da região Nordeste declararam situação de emergência ou de calamidade pública, conforme os dados da Agência Nacional de Águas (2015). Nesse tema, Silva et al. (2016) destacam que as cisternas de 16 mil litros com captação de água de telhado têm sido a alternativa de captação mais predominante no trecho intermitente do Capibaribe que atravessa o Município, havendo pouco uso das cisternas do tipo calçadão. Ao mesmo tempo, o estudo destaca ainda que, embora construídas para a captação de água pluvial, 52% das cisternas identificadas são abastecidas com água proveniente de outras fontes.

Quadro 13 - Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS de Jataúba

Macrotema	Temas pautados	Nº de reuniões em que os temas foram abordados					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos hídricos	Monitoramento de escassez e usos			1			
Saneamento básico	Construção de cisternas	1	1	4	8	5	9
	Construção/recuperação de poços			1	1		1
	Limpeza de barragens						1
	Abastecimento através de carros-pipa			1	3		3
	Construção de banheiros			1	2	3	
	Gestão de resíduos sólidos						1
Biodiversidade	Cadastro Ambiental Rural						5
	Controle de pragas					3	1
Produção sustentável	Difusão de biodigestores	1					
	Apicultura				1		
	Práticas agroecológicas					1	3
	Geração de energia eólica						1
TOTAL DE REUNIÕES/ANO		4	2	6	11	13	12

Fonte: atas de reuniões do CMDRS de Jataúba.

Segundo postagem de um blog local²⁸, todo o distrito sede de Jataúba é abastecido por carros-pipa, sendo a água proveniente do Município de Belo Jardim e responsável por atender 87 pontos da zona rural, com distância mínima de 500 metros de um para o outro. Uma vez atestado o cenário de abastecimento precário, o conselho tem buscado cumprir o seu papel, priorizando as demandas colocadas para as comunidades rurais, atualmente representadas pelas 18 associações participantes do colegiado. Um exemplo foi a recusa do conselho a uma solicitação feita na reunião ordinária de julho de 2013, em que uma das entidades participantes do CMDRS solicitara 20 cisternas e 22 caixas d'água para parte dos seus sócios residentes no distrito Sede. No mesmo ano, na reunião ordinária de janeiro foi denunciado ao conselho que algumas famílias estavam sendo abastecidas com água de alto teor de

²⁸ Fonte: <http://geraldosilvacross.blogspot.com.br/2013/11/jataubatem1200cisternascomagua.html>.

salinidade, isto é, imprópria para o consumo humano. Nesse contexto, o CMDRS teve o papel de alertar a importância da fiscalização e do cuidado com a distribuição da água.

Nesse aspecto do acesso à água e do cuidado com o meio ambiente, o CMDRS também tem se empenhado no combate às arboviroses, alertando os segmentos do conselho e buscando conscientizar a população rural, conforme os relatos feitos pela presidente do CMDRS de Poção e pelo presidente do CMDRS de Jataúba:

[...] Nas associações a gente sempre conversa com as pessoas pra não amontoar lixo, pra não deixar a água parada. Também tem essa orientação. (Presidente CMDRS - Poção).

Hoje, a questão ambiental é assim: a gente está só conscientizando as pessoas, eu falo em todas as reuniões, a gente conversa sobre meio ambiente. Porque hoje também faz parte do meio ambiente essa virose da Chycungunya, da Zica, isso é parte também, e a gente vem conscientizando as pessoas como jogar seu lixo, não deixar nada que armazene água, como evitar. Porque essa parte hoje não é só do governo, nem municipal, nem estadual, nem federal; é uma parte mais de conscientização da população, que cada um proteja a sua casa, nem para atingir a sua, nem a do vizinho. [...] Aí, a gente tem que ter essa conscientização hoje, que a gente passa nas reuniões do conselho, e os outros conselheiros da saúde e do meio ambiente saem repassando nas reuniões que eles fazem. (Presidente CMDRS - Jataúba).

Outra pauta recorrente no macrotema saneamento básico diz respeito à construção de banheiros. De acordo com o presidente do CMDRS de Jataúba, os projetos têm sido implementados pelo Prorural e pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), sendo este órgão responsável pelo financiamento do projeto “Implantação de melhorias sanitárias domiciliares no município de Jataúba – PE”, orçado em R\$ 500.000,00 (sendo R\$ 12.000,00 a contrapartida do Município) e com execução prevista para o período de 31/12/2013 a 31/12/2016 (essas informações foram acessadas na página do Portal da Transparência). De acordo com registros das reuniões do CMDRS, em agosto de 2012 a construção de banheiros no distrito da Passagem do Tó foi um dos projetos prioritários aprovados pelo conselho, para a execução viabilizada através do Prorural. Na reunião extraordinária de abril de 2014, foi anunciada no CMDRS a implementação de um projeto que previu a construção de 100 banheiros, sendo deliberada pelo conselho a repartição do quantitativo entre quatro associações rurais mais necessitadas. Nesse destaque, o tema construção de banheiros tem sido também pautado no CMDRS de Brejo da Madre de Deus (Quadro 14).

Quadro 14 - Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS de Brejo da Madre de Deus

Macrotema	Temas pautados	Nº de reuniões em que os temas foram abordados				
		2011	2012	2013	2014	2015
Recursos hídricos	Monitoramento de escassez e usos	1		2	3	2
	Conservação de corpos hídricos		2	1	1	1
Saneamento básico	Construção de cisternas	7	11	7	8	6
	Construção/escavação de poços		1	2	3	1
	Escavação de barragens	1	4	2		
	Escavação de barreiros			2		2
	Abastecimento através de carros-pipa	3	1	3	3	5
	Distribuição de caixas d'água		3	1	1	
	Construção de banheiros	1		3	8	
	Gestão de resíduos sólidos			1		
Biodiversidade	Cadastro Ambiental Rural			1	2	2
	Controle de pragas			2		
	Conservação da biodiversidade			2		3
	Incêndios florestais		1			
Produção sustentável	Difusão de biodigestores	1				
	Apicultura/meliponicultura	2	4	1	3	
	Práticas agroecológicas	7	7	2	4	5
	Geração de energia eólica				1	
TOTAL DE REUNIÕES/ANO		9	14	10	12	9

Fonte: atas de reuniões do CMDRS de Brejo da Madre de Deus.

A construção de banheiros foi pautada principalmente em reuniões de 2013 e 2014, sendo este último o ano em que o tema foi mais tratado. Na reunião de maio de 2014, na qual se solicitou a demanda pelo Prorural, a indicação do conselho foi a priorização de famílias da região brejeira, dada a proximidade com as nascentes. Além da construção de banheiros, constatou-se no macrotema saneamento a frequência dos temas construção de cisternas, construção/escavação de poços e abastecimento através de carros-pipa, o que sublinha a atenção dada pelo conselho à pauta diante dos 59, 49% dos domicílios desprovidos de

saneamento adequado, onde habitam 22,3% da população brejense. Os desafios são transparecidos pelo depoimento da presidente do CMDRS de Brejo da Madre Deus:

A gente está acompanhando as cisternas. Finalmente estão chegando as cisternas para a região brejeira, porque nos últimos 15 anos de atuação era mais a região do semiárido. Mas aí a região do semiárido está praticamente coberta, e agora a gente tá chegando na parte mais seca da região brejeira. Saneamento básico no meio rural, não tem; a gente tá com dois projetos de banheiros; a gente foi orientado pelo Prorural a levantar demanda para banheiros, chegamos a 1.100 famílias sem banheiros – essa é a demanda, a oferta é 100. (Presidente CMDRS - Brejo da Madre de Deus).

De acordo com Silveira (2016), o Nordeste é a segunda região com menor percentual de domicílios em que os moradores têm acesso a banheiros (84,5%) e a segunda com maior percentual de domicílios em que os moradores defecam a céu aberto (7,8%), havendo uma concentração na porção territorial semiárida. No caso de Pernambuco, a universalização no acesso a banheiros em relação à mesorregião Agreste está prevista para ocorrer entre 2016 e 2020, enquanto que em algumas microrregiões da mesorregião sertaneja a previsão é a partir do ano de 2021. Dessa forma, as previsões do estudo coincidem temporalmente com o encerramento do projeto de universalização do acesso ao esgotamento sanitário na zona rural dos municípios da bacia, previsto para o ano de 2018. Por outro lado, é válido que se faça uma avaliação parcial do alcance de tais metas, considerando as condições decorrentes das medidas do atual Governo Federal, em funções das quais os investimentos públicos na saúde estarão sendo congelados ao longo dos próximos 20 anos.

No macrotema biodiversidade, o tema mais pautado pelo CMDRS tem sido o CAR. Segundo Carvalho (2016), a criação do CAR constituiu um passo importante para a valorização de um elevado volume de vegetação nativa superior ao protegido pelas unidades de conservação, assim como para a conversão dessa vegetação em um ativo da nova economia florestal, capaz de produzir riqueza para os proprietários rurais. Por outro lado, na percepção da presidente do CMDRS de Brejo da Madre de Deus, algumas exigências demonstram não atender às particularidades do Município, a exemplo da predominância dos minifúndios, observada também pelo presidente do CMDRS de Jataúba:

Estamos começando a fazer o CAR. Precisa partir do CONDESB porque os agricultores não podem acessar políticas públicas se não tiverem feito o CAR daqui a 1 anos, tem até 2017. Se não tiver feito o CAR até 2016, a partir de 2017 são cortados o garantia-safra, a aposentadoria, o Pronaf, todas as políticas disponíveis para os agricultores [...]. Só que o problema é questão fundiária: só pode fazer o CAR a partir de 1 hectare. Tem muitos agricultores que têm menos de 1 hectare. [...] Pronto, essa é uma questão ambiental que está no desenvolvimento rural, que

envolve educação dos agricultores pra entender que tem que ter reservar legal e tem que ter proteção de APP em beira de rio e encostas, em topo de serra. (Presidente CMDRS - Brejo da Madre de Deus).

Agora aqui o desmatamento exagerado nós não temos, que aqui é cerrado, tem pouca madeira [...]. Quem desmata mais são os grandes proprietários, e aqui é uma área de pequenos proprietários. (Presidente CMDRS - Jataúba).

Se a não realização do CAR impede o acesso imprescindível a políticas públicas por parte de uma parcela dos pequenos agricultores, é fundamental que se reflita aberta e criticamente quem são os verdadeiros beneficiados com o atendimento das normas que o fundamentam. Como é sabido, a polêmica aprovação do “Novo Código Florestal”, mais do que uma preocupação ambiental, trouxe consigo a legitimação dos interesses de setores sociais específicos ligados ao agronegócio, que vêem na desregulamentação da proteção ambiental uma oportunidade de negócios – para se isentarem da pressão ambientalista, convertidos nominalmente em negócios verdes, sustentáveis, limpos, etc. Nessa condição, a lógica estabelecida pela nova política florestal é a de precificação da biodiversidade, com a destinação do ônus econômico e social para aqueles/as já prejudicados com a concentração da terra e da renda no país (PACKER, 2011). Dessa forma, mais que uma execução passiva da lei, os CMDRS precisam experimentar, no exercício do consenso próprio da ação colegiada, a formação de frentes de resistência e de pressão política junto aos órgãos ambientais.

No macrotema produção sustentável, dois temas frequentes no CMDRS de Brejo da Madre foram a apicultura e as práticas agroecológicas. De acordo com Santos e Ribeiro (2009), a apicultura é uma atividade que tem sido difundida no Brasil a partir da década de 1980, e que tem sua sustentabilidade reconhecida pelo fato de não demandar a degradação de ambientes naturais e, ao mesmo tempo, ser uma alternativa econômica aos pequenos produtores rurais do Semiárido frente às adversidades climáticas. Informações do plano municipal de convivência com o semiárido apontam que a diversidade florística de Brejo da Madre de Deus é uma condição que favorece o desenvolvimento da apicultura e da meliponicultura, realizada por aproximadamente 30 produtores. Nesse âmbito, o conselho tem viabilizado o acesso a cursos e oficinas de capacitação, como acompanhado a implantação de equipamentos como a Casa do Mel, viabilizada através de um convênio entre o Município e o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, no período de 31/12/2009 a 28/02/2015, com valor orçado em R\$ 449.361,90 (sendo a contrapartida do Município de R\$ 49.929,10).

No âmbito das práticas agroecológicas, uma ação constantemente pautada é a Feira do Verde, realizada pelo CMDRS com a finalidade de promover a conscientização ambiental da população, abrangendo o incentivo à comercialização de produtos orgânicos, artesanatos, produtos *in natura* e beneficiados, mudas de plantas ornamentais e árvores frutíferas. A ação envolve a mobilização das escolas locais, na elaboração e socialização de trabalhos relativos ao tema da Feira (Figura 19), a exemplo da décima quinta edição realizada em abril de 2015 e que teve como tema “Uso Sustentável do Solo e Combate à Desertificação”. Nas últimas edições, outros temas foram: “Tudo que sustenta a vida sai da terra; Ela é a fonte de tudo” (2012), “Em luta pela conservação do Planeta Água” (2014), “Agrofloresta: alternativa para a produção agrícola e preservação de nascentes e rios” (2016). Outra ação é o Encontro Intermunicipal de Agroecologia, cuja primeira edição foi promovida em outubro de 2015 em parceria com Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA), que presta assistência técnica e extensão rural em agroecologia nos municípios de Brejo da Madre de Deus e de Jataúba.

Figura 19 - Exposição de trabalho por escola participante da 15ª Feira do Verde.



Foto: Wagner Aguiar (25/04/15)

No macrotema recursos hídricos, em uma das reuniões do CMDRS de Brejo da Madre Deus houve um depoimento que enfatizava a necessidade de atenção pela gestão local e o incentivo ao uso racional: “mesmo a administração sendo do Estado, o problema é local e urgente” (reunião ordinária de novembro de 2012). Outra intervenção, relatada em agosto de 2014, foi a denúncia de captação irregular de água com uso de bomba em uma comunidade rural, tendo o conselho deliberado sobre a constatação *in loco* e o encaminhamento de correspondência à Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa). No caso do

CMDRS de Poção, a atenção tem sido voltada ao monitoramento da Barragem de Duas Serras, principal reservatório da localidade, com capacidade de armazenamento de 2.200.000 m³ e responsável por abastecer outros municípios vizinhos.

Dentro do mesmo tema, o CMDRS tem priorizado ações voltadas à conservação ambiental dos corpos hídricos ainda que, no âmbito dos projetos do eixo socioambiental do Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe, não se tenha previsto qualquer participação do CMDRS. No caso de Poção, a única intervenção feita em reunião no ano de 2012 foi a consulta ao conselho quanto a uma ação de reflorestamento que estava sendo planejada para as margens da barragem de Duas Serras. Em Brejo da Madre de Deus, o tema tem sido associado à proteção de nascentes e cursos d'água (Figura 20), a exemplo do Projeto “Revitalização das Nascentes do Rio Açudinho, Brejo da Madre de Deus – PE”, coordenado pelo CMDRS no âmbito do PAN-Brasil entre os anos de 2008 e 2010. Na reunião ordinária de setembro 2013, o conselho discutiu áreas prioritárias para a conservação de nascentes, enfatizando o apoio essencial da Agência Pernambucana de Águas e Clima (Apac).

Figura 20 - Proteção de nascente realizada pelo CMDRS de Brejo da Madre de Deus.



Fonte: arquivo do CMDRS de Brejo da Madre de Deus (2015)

Ainda no concernente à proteção de nascentes, mas não vinculada ao macrotema recursos hídricos, outra questão que tem preocupado o CMDRS de Brejo da Madre de Deus é a projeção de usinas eólicas para as localidades de brejos de altitude, inclusive previsto para outros municípios daquela região, como Poção e Jataúba (Figura 21). De acordo com registros da reunião ordinária de novembro 2014, a vivência do Seminário “Energia eólica e os impactos socioambientais em Pernambuco” (realizado em 10 de novembro de 2015, e

noticiado na reunião do CMDRS de Jataúba na reunião ordinária do mesmo mês) e a 31ª assembleia ordinária do comitê da bacia do Capibaribe (realizada em 18 de dezembro de 2015), uma empresa do setor vêm realizando contratos de arrendamento de terras com os pequenos agricultores para viabilizar a implantação das torres eólicas, sem atender os requisitos legais estabelecidos para o licenciamento ambiental (tal fato foi ratificado pela Secretaria Executiva de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco que, durante o Seminário, alegou que nenhum pedido de licença foi solicitado junto ao órgão ambiental do Estado).

Figura 21 - Anúncio de projeção de usina eólica na entrada de Jataúba.



Foto: Wagner Aguiar (24/02/2016)

Embora pouco conhecidos pela comunidade científica, mas já abordados em estudos como os de Araújo (2015) e Ferraz (2015) realizados em zonas costeiras do Ceará e do Rio Grande do Norte, os impactos produzidos pelos parques eólicos refletem não apenas a alteração das condições ambientais dos ecossistemas, mas repercutem negativamente sobre a organização e o modo de vida das comunidades que habitam as localidades ocupadas por esses empreendimentos. Segundo as discussões do Seminário, a ausência de uma discussão pública com gestores e população locais não tem possibilitado um conhecimento dos impactos positivos e negativos, sobretudo para a conservação dos brejos de altitude e a preservação das nascentes, além dos impactos sobre a subsistência e a reprodução social e cultural das comunidades tradicionais do campo. Dos municípios analisados, Poção foi o único que teve o contato pontual de uma das empresas com os munícipes participantes do CMDRS, conforme a ata da reunião de novembro de 2011, na qual foi informado por um representante da principal empresa que o projeto estava em aprovação, assim como dadas algumas informações e aberto

o espaço de procura para esclarecimentos posteriores. Por outro lado, irregularidades identificadas em Brejo da Madre de Deus têm despertado um movimento de resistência, com apoio das forças sociais locais e a expectativa depositada na Câmara Técnica de Biodiversidade do Consema, conforme notícia de julho de 2016²⁹, incumbida de elaborar uma minuta para a criação de uma resolução de proteção as áreas de brejos de altitude.

Enquanto o projeto demonstrou ter sido incontestavelmente recepcionado pelo Município de Poção, e aparentemente despercebido pelos conselhos gestores municipais de Jataúba, em Brejo da Madre de Deus o CMDRS tem adotado uma inclinação de resistência, não apenas em decorrência do desrespeito à legislação ambiental e dos efeitos negativos potenciais sobre a proteção das nascentes e cursos d'água, mas também devido ao teor abusivo e intransparente das negociações feitas. Na perspectiva de uma governança ambiental democrática e justa, retomando o pensamento de Chauí (2005), os conselhos gestores municipais deveriam ter o poder de controle sobre a instalação dos empreendimentos no seu território e, antes de tudo, sobre a ação estatal e o poder dos governantes.

Entretanto, a verticalidade explícita nas relações de poder entre os entes federados, a sobreposição de interesses locais e o oportunismo por parte de alguns setores tendem a contribuir para o rebaixamento do poder constitucionalmente conferido aos conselhos, favorecendo uma política ambiental oligárquica. Enquanto o Poder Executivo Estadual demonstra abertura ao diálogo em defesa dos brejos de altitude, ao mesmo tempo em que estimula a propagação de tais empreendimentos “limpos” em face do atendimento aos princípios e objetivos da Política Estadual de Mudanças Climáticas, o Poder Legislativo age na contramão, criando leis que fragilizam a proteção dos brejos e as exigências dos procedimentos de licenciamento, paradoxalmente sancionadas pelo Executivo. Essas são evidências de fragmentações e contradições dentro da própria política ambiental que, por sua vez, reduzem as chances de uma sintonia com as políticas não-ambientais, fragilizando assim o discurso do desenvolvimento sustentável. Como bem sintetizou Acseirad (2002, p. 2-3):

[...] Por um lado, as normas sociais e ambientais das localidades que cedem às pressões empresariais são revogadas, atenuadas ou burladas; por outro, os movimentos sociais perdem parte de sua base de apoio, acusados que são de fazer exigências que dificultam a vinda de capitais com sua suposta dinamização da renda e do emprego. Nas localidades que não cedem, os governos locais e os movimentos serão responsabilizados por não oferecerem a “hospitalidade” exigida pelos capitais.

²⁹ Fonte: http://www.semas.pe.gov.br/web/semas/exibir_noticia?groupId=709017&articleId=32995926&templateId=2386863.

[...] Portanto, uma política ambiental democrática deverá criar limites à pressão empresarial por desregulação ambiental elaborando, à imagem de uma política de combate à guerra fiscal, instrumentos que limitem a capacidade das grandes empresas pressionarem os governos estaduais e municipais a flexibilizarem suas normas ambientais através da chantagem da criação de emprego e receitas fiscais.

Nesse contexto, os conselhos são providos de um papel educador, na medida em que envidam esforços de mobilização social em direção a uma cultura de aceitação ou de renúncia aos projetos exógenos de desenvolvimento, mesmo quando ancorados a um discurso ecológico oficial que mascara a prevalência dos interesses dominantes sobre o bem estar comum, camuflando o desequilíbrio da relação custo/benefício própria do desenvolvimento capitalista. Conforme as palavras de Gohn (2011), os novos experimentos participativos fornecem informações, capacitam os cidadãos para o exercício da tomada de decisão e desenvolvem uma sabedoria política, fundamentais à qualificação das lideranças e dos grupos inseridos nas instâncias colegiadas. Na direção de um discurso ecológico contra-hegemônico, são válidas as palavras de Santos (2012, p. 64):

[...] Fala-se em ecologia, mas frequentemente o discurso que conduz à maior parte das reivindicações se refere a uma ecologia localizada, enraivecida e empobrecida, em lugar de ser o combate por uma ecologia abrangente, que retome os problemas a partir de suas próprias raízes. Estas se confundem com o modelo produtivo adotado e que, por definição, é desrespeitador dos valores, desde os dons da natureza até a vida dos homens.

No contexto de Santa Cruz do Capibaribe (Quadro 15), no tema saneamento, foi discutida na reunião de maio de 2011 a problemática do uso de agrotóxicos em propriedades rurais próximas ao reservatório do Distrito de Poço Fundo, um dos principais da bacia do rio Capibaribe, tendo adotado o encaminhamento de solicitar à Agência de Fiscalização Agropecuária de Pernambuco (Adagro) a fiscalização de tais práticas, uma vez conhecidos os riscos à saúde. Outra matéria sobre a qual o CMDRS de Santa Cruz do Capibaribe tem se debruçado é a fiscalização da exploração ilegal de areia no leito seco do Capibaribe, sinalizadas em atas de reuniões de 2012 e 2013, e comentada pelo presidente do conselho:

Essa questão da retirada de areia é uma coisa que a gente debatia muito no comitê (da bacia do Capibaribe – grifo meu). Eu vinha sempre denunciado aqui, a situação tava terrível, a exploração tava aí no dia-a-dia, e ninguém fazia nada. Então, quando eu comecei, através do comitê, a fazer as denúncias - e também ia colocando isso pra zona rural, porque as propostas de comércio de areia iam pra lá, e eles chegavam aqui no conselho e colocavam. [...] Então, se a gente trabalha isso no conselho, ele leva pra zona rural, ele sabe que isso é ilegal. Ele poderá fazer, mas sabe que vai se complicar depois. É esse o trabalho mais importante que a gente faz aqui. (Presidente CMDRS - Santa Cruz do Capibaribe).

Segundo Farias et al. (2016a), a exploração de areia no leito seco do Alto Capibaribe é marcada por um conflito delimitado por diferentes percepções e formas de uso dos recursos minerais. Para muitos proprietários, o comércio de areia é uma alternativa de renda frente ao comprometimento da agricultura e da pecuária pelos efeitos da estiagem; para outra parcela da população, em alguns casos, a retirada da areia é imprescindível, a exemplo da construção de cisternas – inclusive, comentada pelo presidente do CMDRS de Jataúba; e, para a população ribeirinha, a exploração da areia é acompanhada de efeitos indesejados, na medida em que afetam a disponibilidade de água para a sua subsistência. Desse conflito, resultou a Resolução Consema nº 01/2013, que fundamenta o licenciamento ambiental da exploração mineral em leitos secos de rios intermitentes do Estado de Pernambuco.

Quadro 15 - Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMDRS Santa Cruz do Capibaribe

Macrotema	Temas pautados	Nº de reuniões em que os temas foram abordados					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos hídricos	Monitoramento de escassez e usos		1	1	1		
	Conservação de corpos hídricos	1	1	3	1		
Saneamento básico	Construção de cisternas		1	1	6	4	1
	Construção/escavação de poços		2		3	1	
	Construção/recuperação de barragens	1			1	2	
	Implantação de dessalinizadores				3	4	
	Abastecimento através de carros-pipa	2	1	5	7	7	3
	Construção de banheiros				1	4	
	Gerenciamento de resíduos sólidos			1		2	2
	Controle de vetores (insetos)	1	1				
Biodiversidade	Cadastro Ambiental Rural						1
Produção sustentável	Práticas agroecológicas		1	1			
	Apicultura		3		3	1	2
	Construções sustentáveis			2			
	Produção de sabão com óleo de fritura			1			
TOTAL DE REUNIÕES/ANO		10	10	13	15	16	5

Fonte: atas de reuniões do CMDRS de Santa Cruz do Capibaribe.

Dentro do macrotema saneamento básico, outro assunto pautado foi o gerenciamento de resíduos sólidos. Enquanto que em municípios anteriores, como Poção e Brejo da Madre de Deus, a dificuldade do acesso à coleta comum decorre da predominância do rural sobre o urbano, em Santa Cruz do Capibaribe, o desafio demonstra ser mais amplo, não apenas por se tratar de um dos maiores geradores de resíduos da bacia do Capibaribe, mas em virtude da prevalência dos interesses ligados ao urbano sobre as necessidades básicas dos 2,3% da população que habitam a zona rural. Conforme atas das reuniões de agosto de 2012, outubro de 2014 e maio de 2015, houve denúncias de que algumas comunidades rurais não estavam sendo atendidas pelo serviço de coleta com a regularidade devida. O fato foi reforçado pelo presidente do conselho que, além de atestar tal ocorrência e identificar a providência tomada, ressaltou a dificuldade decorrente do depósito inadequado pelos munícipes:

Inclusive até encaminhei ofício para a secretaria de obras, que é responsável pela questão do lixo na zona rural. Porque é assim: eles juntam e tinham deles que colocavam na beira da estrada, e isso foi colocado na reunião do conselho. Então, fui em reunião local das associações, conversei com o pessoal e me comprometi a entrar em contato com a secretaria de obras, e ela faria a coleta desse lixo num local dessa área, na associação do sítio. (Presidente CMDRS - Santa Cruz do Capibaribe).

Diante de tais situações, um fenômeno motivador para futuras pesquisas seria a atuação dos CMDRS em municípios urbanizados, como Santa Cruz do Capibaribe. Um fato que despertou a atenção foi a indagação por representantes das comunidades rurais a respeito de um equívoco identificado na contagem dos habitantes residentes na zona rural feita pelo IBGE, segundo a ata da reunião de janeiro de 2011. Eles alegaram que o dado divulgado refletiria negativamente sobre os investimentos para as políticas públicas direcionadas à zona rural. O encaminhamento dado pelo presidente da época foi de que o chefe do Executivo Municipal seria contactado, para que a informação fosse atualizada junto ao órgão.

A intenção de registrar tal ocorrência foi de reforçar a percepção de que, assim como as leis, para qualquer dado ou informação divulgada é importante a indagação sobre as condições e os interesses envolvidos na produção dessas informações, inclusive os ditos “oficiais”, “formais”. No caso brasileiro, a dicotomia rural-urbano tem sido influente na garantia desigual de direitos, inclusive dos direitos ambientais. No quesito do acesso ao esgotamento sanitário e estabelecendo um comparativo na região Nordeste, enquanto na zona

urbana o número de domicílios que acessam tal serviço aproxima-se de 72%, na zona rural esse percentual equivale a aproximadamente 26%. Dessa forma,

A cidadania que falta não é apenas urbana, mas também, e sobretudo, a cidadania rural, para a qual contribuem conjuntamente o mercado e o Estado. [...] Esse homem do campo é menos titular de direitos que a maioria dos homens da cidade, já que os serviços públicos essenciais lhes são negados, sob a desculpa da carência de recursos para lhe fazer chegar saúde e educação, água e eletricidade, para não falar de tantos outros serviços essenciais. (SANTOS, 2012, p. 41-42).

No que se refere ao acesso aos serviços de coleta de resíduos, os CMDRS tem contribuído na politização de algumas comunidades, de forma que elas gradativamente passam a ter no conselho um espaço oportuno para a apresentação de demandas e denúncia de irregularidades. Nesse aspecto, abre-se a possibilidade de um movimento de ruptura da “normalidade” do descaso institucional de muitas gestões municipais com a zona rural, internalizada passiva e historicamente por parte das populações camponesas não politizadas. Dessa, os CMDRS são marcados pela coexistência das duas perspectivas de governança. Um exemplo foi transposto pelo relato da presidente do CMDRS de Brejo da Madre de Deus:

As associações estão mais contentes agora sobre a coleta na zona rural. Porque antigamente não tinha coleta nenhuma de resíduos sólidos na zona rural. Eles mesmos estão vendo que eles também têm direito: serviços públicos não são só para a área urbana, é para o Município inteiro, e para a área rural. Então, há uma maior consciência deles. (Presidente CMDRS - Brejo da Madre de Deus).

Com relação ao macrotema Produção sustentável, o tema mais frequente tange à apicultura. À semelhança do CMDRS de Brejo da Madre de Deus, a frequência do tema no CMDRS de Santa Cruz do Capibaribe tem sido expressa pela apresentação de demandas de capacitações e de financiamentos para projetos, como pelo acompanhamento destes quando executados pelas entidades beneficiadas, a exemplo da Associação Magana que integra o conselho (conforme reunião ordinária de abril de 2015). Cabe considerar que a apicultura foi uma das práticas recomendadas pelo Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe, no espectro das atividades econômicas compatíveis com o cenário sustentável esperado, ao favorecer a conservação da vegetação da caatinga (PERNAMBUCO, 2010a). Da mesma forma, o fortalecimento da atividade como alternativa à geração de renda constitui uma das ações previstas no Plano Diretor Municipal (SANTA CRUZ DO CAPIBAIRIBE, 2006).

De uma forma geral, os CMDRS são colegiados que têm funcionado com regularidade, reunindo-se mensalmente. Esse é um fator que, em outras análises, tem sido interpretado como essencial à vitalidade do conselho e à circulação de informações, desde os

recursos que são repassados para a implementação políticas até a difusão de boas práticas para o desenvolvimento local sustentável, assim como instigada o compartilhamento de experiências com conselhos de municípios vizinhos (MARQUES e FLEXOR, 2006). Nesse aspecto, uma das características da política brasileira de desenvolvimento agrário é o incentivo à formação e atuação dos colegiados territoriais, que possibilitam o diálogo e a integração entre os CMDRS de uma determinada microrregião, propiciando o compartilhamento de dificuldades e potencialidades e comuns. Na perspectiva da integração dos aspectos ambientais, novos estudos poderiam se debruçar sobre as possibilidades e os limites dessas instâncias colegiadas supramunicipais como mecanismos de coordenação da integração ambiental nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural.

Por fim, é nítida a potencialidade dos CMDRS como instrumentos para a gestão ambiental local (FARIAS et al., 2015; MAIA; EL-DEIR; PEREIRA FILHO, 2012), na medida em que reconhecida a influência dos marcos regulatórios para a internalização do viés ambiental, como de alguns gestos em favor de uma conscientização ambiental por parte dos conselheiros. E, sobretudo, o papel das forças sociais organizadas e pautadas no alcance da hegemonia de um projeto de desenvolvimento rural consonante com a conservação dos bens ambientais comuns, com a garantia dos direitos conquistados e com a preservação da diversidade étnica e cultural presente no contexto rural brasileiro, cada vez mais ameaçado pela homogeneização dos espaços sociais e naturais decorrente da lógica capitalista.

7.3.2 Conselhos Municipais de Saúde

Os Conselhos Municipais de Saúde (CMS) são colegiados gestores decorrentes da Lei Federal nº 8.142/1990, que dispõe sobre o papel e a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências de recursos financeiros entre os entes federados; e, regulamentados pela Resolução CNS nº 333/2003 que aprova as diretrizes para criação, reformulação e funcionamento dessas instâncias. É válido destacar que, antes mesmo da institucionalização como colegiados gestores, os conselhos de saúde atuavam desde a década de 1970 no formato dos “conselhos populares”, sendo resultantes da unificação de movimentos reivindicatórios na área de saúde e do saneamento urbano (GOHN, 2011).

Dada as circunstâncias de origem dos CMS e, paralelamente, a realização de debates em torno da dimensão ambiental no processo saúde-doença, ao longo da segunda metade do

século XX (SANTOS, 2016), os marcos regulatórios da política pública de saúde situam o meio ambiente como um dos determinantes e condicionantes dos níveis de saúde da população, enfatizado pela Lei Federal nº 8.080/1990, tida como “lei orgânica da saúde” (BRASIL, 1990). Conforme a redação do art. 225 da CF de 1988, o equilíbrio ambiental é uma condição essencial à sadia qualidade de vida. Entretanto, na medida em que o ambiente se mostra como um campo de externalidade – tendo as normas legais facilmente manipuladas em favor da racionalidade instrumental e utilitarista, faz-se necessário perceber como a questão ambiental tem se materializado nas prioridades da política de saúde e, nesse âmbito, se fortalecido diante do modelo de desenvolvimento dominante, dada a constatação que

Os modelos econômicos adotados pelo Brasil não têm levado em conta prioritariamente a saúde e o ambiente. Esse modelo de desenvolvimento perpetua alguns processos produtivos inadequados que provocam danos evitáveis à saúde humana e ao meio ambiente. [...] Padrões de desenvolvimento não-sustentáveis vêm favorecendo a degradação ambiental ao mesmo tempo em que afetam o homem, sua qualidade de vida e seu estado de saúde, por intermédio de alterações significativas no meio natural e destruição de diversos ecossistemas, que levam a mudanças nos padrões de distribuição de doenças e nas condições de saúde dos diferentes grupos populacionais. (BRASIL, 2007b, p. 23).

Sob esse prisma, um dos princípios contemplados pela lei tange à “integração em nível Executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico”, incluindo no escopo das ações do SUS atribuições transversalizadas pelo viés ambiental, dentre elas “a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico”, “a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” e a “fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano”, conforme reza o artigo sexto (Ibid.). Na Política Nacional de Promoção da Saúde, aprovada pela Portaria Ministerial nº 687/2006, um dos objetivos consiste em “favorecer a preservação do meio ambiente e a promoção de ambientes mais seguros e saudáveis”, prevendo-se como estratégia de implementação o

Favorecimento da articulação entre os setores da saúde, meio ambiente, saneamento e planejamento urbano a fim de prevenir e/ou reduzir os danos provocados à saúde e ao meio ambiente, por meio do manejo adequado de mananciais hídricos e resíduos sólidos, uso racional das fontes de energia, produção de fontes de energia alternativas e menos poluentes (BRASIL, 2010b).

Em decorrência das normas expostas, todas as instâncias integrantes do SUS são legalmente incumbidas de contemplar a matéria ambiental em suas pautas de discussão e intervenção pública. De acordo com o documento de subsídios para a construção da Política

Nacional de Saúde Ambiental³⁰, os instrumentos de democracia direta são espaços imprescindíveis à participação dos diversos segmentos e movimentos sociais na formulação, legitimação e validação da referida política (BRASIL, 2007b). Tal afirmativa inclui a participação dos conselhos de saúde nos diferentes níveis de governo, a exemplo dos municípios que em 97% de sua totalidade possuem os CMS – no caso do Nordeste, 1790 dos 1794 municípios os possuem, sendo os quatro municípios não contemplados distribuídos entre os Estados do Maranhão (três municípios) e Pernambuco (um município) (IBGE, 2014).

No caso dos municípios investigados, o CMS de Poção foi criado através da Lei Municipal nº 278/92, passando por algumas alterações produzidas pelas leis municipais nº 288/1992, 343/95, 361/96 e 383/97, especificamente no concernente a aspectos de composição e de funcionamento. Já o CMS de Jataúba foi criado pela Lei Municipal nº 363/1995, e o de Brejo da Madre de Deus, fundado em 1996, reestruturado pela Lei Municipal nº 241/2009. Já o CMS de Santa Cruz do Capibaribe foi instituído pela Lei municipal nº 937/1991, sendo reestruturado pela Lei municipal nº 1.648/2007. Para todos eles, as leis de criação e seus estatutos (no caso de Jataúba, tomado como referência em virtude da falta de acesso à lei) prevê a função deliberativa, em atendimento aos marcos regulatórios anteriores, sendo atribuídas as seguintes competências (Quadro 16).

Quadro 16 - Competências legalmente atribuídas aos CMS investigados

Município	Atribuições do CMS
Poção	• Definir as prioridades de saúde; • Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Saúde; • Atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde; • Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde, acompanhando a movimentação e do destino dos recursos; • Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de saúde prestados à população pelos órgãos e entidades públicas integrantes do SUS no município; • Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS; • Definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde, no que tange à prestação de contas de serviços de saúde; • Apreçar previamente os contratos e convênios referentes ao inciso anterior; • Estabelecer diretrizes quanto à localização e o tipo de unidades prestadoras de serviço de saúde públicas e privadas, no âmbito do SUS; • Elaborar seu regimento interno; • Outras atribuições estabelecidas em normas complementares.

³⁰ A saúde ambiental “compreende a área da saúde pública, afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas e às correspondentes intervenções (ações) relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, com vistas a melhorar a qualidade de vida do ser humano sob o ponto de vista da sustentabilidade” (BRASIL, 2007b, p. 18).

Jataúba	• Promover a formulação de estratégias de execução da política de saúde no âmbito do Município de Jataúba, inclusive nos aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnica-administrativa; • Estabelecer estratégias de coordenação e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município de Jataúba articulando-se com os demais colegiados a nível Federal, Estadual e Municipal; • Traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos de saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços; • Propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolatividade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área; • Propor medidas para aperfeiçoamento e funcionamento do SUS no Município de Jataúba; • Encaminhar propostas de denúncias, responder sobre assuntos pertinentes às ações e sérvios de saúde, bem como apreciar recursos e respeito da deliberação do CMS/Jataúba; • Fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde no âmbito do Município de Jataúba; • Fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde; • Propor critérios para programação e para execução financeira e orçamentária da Secretaria Municipal de Saúde, acompanhando a movimento e destinação dos recursos; • Estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde de caráter público e privado, no âmbito do SUS, no Município de Jataúba; • Definir critérios para elaboração de contratos e convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde no que se refere à prestação de serviços de saúde; • Apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior, sem prejuízo das atribuições próprias da área de assuntos jurídicos e administrativos do Município; • Cumprir outras atribuições que venham a ser estabelecidas em Lei.
Brejo da Madre de Deus	• Atuar na formulação e no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, e nas estratégias para sua aplicação nos setores público e privado; • Deliberar sobre os modelos de atenção à saúde da população e de gestão do Sistema Único de Saúde; • Estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração de planos de saúde do Sistema Único de Saúde no âmbito municipal, em função dos princípios que o regem e de acordo com as características epidemiológicas, das organizações dos serviços em cada instância administrativa e em consonância com as diretrizes emanadas da Conferência Municipal de Saúde. • Definir e controlar as prioridades para a elaboração de contratos entre o setor público e entidades privadas de prestação de serviços de saúde; • Propor métodos, estratégias e definir prioridades para a formação e educação continuada dos recursos humanos do Sistema Único de Saúde. • Estabelecer diretrizes gerais e aprovar parâmetros municipais quanto à política de recursos humanos para a saúde; • Criar, coordenar e supervisionar Comissões Intersetoriais e outras que julgar necessárias, inclusive Grupos de Trabalho, integradas pelas secretarias e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil, visando a discussão e o estabelecimento de políticas determinantes de saúde. • Deliberar sobre propostas de normas básicas municipais para operacionalização do Sistema Único de Saúde; • Aprovar a proposta setorial da saúde, no Orçamento Municipal; • Definir diretrizes e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos financeiros do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal, oriundos das transferências do orçamento da União e da Seguridade Social, do orçamento estadual e do orçamento municipal, como decorrência do que dispõem o artigo 30, VII, da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 29/ 2000.

	• Aprovar a organização e as normas de funcionamento das Conferências Municipais de Saúde, reunidas ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, e convocá-las, extraordinariamente, na forma prevista pelo parágrafo 1 e 5 do Art. 1º da Lei 8142/90; • Aprovar os critérios e o repasse de recursos do Fundo Municipal de Saúde para outras instituições, exigindo o cronograma de atividades e garantindo o controle e avaliação do programado; • Incrementar e aperfeiçoar o relacionamento sistemático com os poderes constituídos, Ministério Público, Câmara de Vereadores e mídia, bem como com setores relevantes não representados no Conselho; • Articular-se com outros conselhos setoriais com o propósito de cooperação mútua e de estabelecimento de estratégias comuns para o fortalecimento do sistema de participação e controle social; • Acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do município; • Cooperar na melhoria da qualidade da formação dos trabalhadores da saúde; • Divulgar suas ações através dos diversos mecanismos de comunicação social; • Manifestar-se sobre todos os assuntos de sua competência.
Santa Cruz do Capibaribe	• Atuar na formulação e no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, e nas estratégias para sua aplicação nos setores público e privado; • Deliberar sobre os modelos de atenção à saúde da população e de gestão do Sistema Único de Saúde; • Estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração de planos de saúde do Sistema Único de Saúde no âmbito municipal, em função dos princípios que o regem e de acordo com as características epidemiológicas, das organizações dos serviços em cada instância administrativa e em consonância com as diretrizes emanadas da Conferência Municipal de Saúde. • Definir e controlar as prioridades para a elaboração de contratos entre o setor público e entidades privadas de prestação de serviços de saúde; • Propor métodos, estratégias e definir prioridades para a formação e educação continuada dos recursos humanos do Sistema Único de Saúde. • Estabelecer diretrizes gerais e aprovar parâmetros municipais quanto à política de recursos humanos para a saúde; • Criar, coordenar e supervisionar Comissões Intersetoriais e outras que julgar necessárias, inclusive Grupos de Trabalho, integradas pelas secretarias e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil, visando à discussão e o estabelecimento de políticas determinantes de saúde. • Deliberar sobre propostas de normas básicas municipais para operacionalização do Sistema Único de Saúde; • Aprovar a proposta setorial da saúde, no Orçamento Municipal; • Definir diretrizes e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos financeiros do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal, oriundos das transferências do orçamento da União e da Seguridade Social, do orçamento estadual e do orçamento municipal, como decorrência do que dispõem o artigo 30, VII, da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 29/ 2000. • Aprovar a organização e as normas de funcionamento das Conferências Municipais de Saúde, reunidas ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, e convocá-las, extraordinariamente, na forma prevista pelo parágrafo 1 e 5 do Art. 1º da Lei 8142/90; • Aprovar os critérios e o repasse de recursos do Fundo Municipal de Saúde para outras instituições, exigindo o cronograma de atividades e garantindo o controle e avaliação do programado; • Incrementar e aperfeiçoar o relacionamento sistemático com os poderes constituídos, Ministério Público, Câmara de Vereadores e mídia, bem como com setores relevantes não

	representados no Conselho; • Articular-se com outros conselhos setoriais com o propósito de cooperação mútua e de estabelecimento de estratégias comuns para o fortalecimento do sistema de participação e controle social; • Acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do município; • Cooperar na melhoria da qualidade da formação dos trabalhadores da saúde; • Divulgar suas ações através dos diversos mecanismos de comunicação social; • Manifestar-se sobre todos os assuntos de sua competência.
--	--

Fonte: Brejo da Madre de Deus (2009), Jataúba (2005), Poção (1992) e Santa Cruz do Capibaribe (2007)

Com base no teor das disposições legais, foi evidenciada a ausência de menção explícita à dimensão ambiental, sugerindo uma dissonância da abordagem feita pelos marcos regulatórios nacionais. Por outro lado, em um dos regimentos internos foi atestado o destaque a tal matéria, especificamente no regimento do CMS de Santa Cruz do Capibaribe, quando em uma das competências atribuídas foi mencionado: “propor e aprovar as diretrizes para a elaboração do Plano Municipal de Saúde, considerando as características sócio-ambientais, o perfil epidemiológico e a necessidade de ações e serviços de saúde da população”. Através do contato com os presidentes destes conselhos, foi possível registrar algumas impressões iniciais quanto à percepção acerca da importância do conselho para o Município. De uma forma geral, os depoimentos demonstram uma ênfase à função fiscalizadora do CMS:

O papel do conselho é de fundamental importância. Ele fiscaliza as verbas, ele fiscaliza as obras também que estão relacionadas; ele também busca saber em relação a problemas que estejam correlacionados [...]. Então o conselho atua nesse sentido, de cobrar aos gestores o que está fazendo, quais são as ações, e de acompanhar também. (Presidente CMS - Poção).

O conselho – o que é para o município – ele é muito importante, como todos os outros conselhos, que é aquela coisa que a gente sempre frisa bastante: a importância da questão deliberativa, fiscalizadora. (Presidente CMS - Jataúba).

O conselho ele serve pra fiscalizar os órgãos públicos, de como está funcionando. Então, o que eles (conselheiros) acham que não está funcionando bem, o conselho vai, olha e comunica aos gestores que estão tomando conta daquela unidade pra eles melhorarem o que for, naquele momento, realmente necessário, não só nos hospitais (...), mas em tudo que se relacione ao município que está ligado à saúde. (Presidente CMS - Santa Cruz do Capibaribe).

Segundo a análise de Cunha (2007) em 22 municípios de grande porte do Nordeste, distribuídos nos Estados da Bahia (9), do Ceará (6) e de Pernambuco (7), a função de controle (fiscalização) tem prevalecido sobre a capacidade propositiva dos CMS, condição decorrente do próprio processo de institucionalização dos conselhos. Outro aspecto criticado no referido

estudo diz respeito à reserva de metade das vagas ao segmento dos usuários (sociedade civil)³¹, o que tem conferido a esse segmento mais poder de vocalização do que poder de agenda, de modo que o setor governamental tem definido as prioridades a serem deliberadas pelo colegiado. Embora tais conclusões tenham se limitado ao contexto dos grandes municípios (ou seja, a um perfil antagônico à identificação dos municípios predominantes no Semiárido nordestino), tais análises são imprescindíveis à percepção de determinados padrões de processo participativos nessas instâncias, ao mesmo tempo em que sinalizam um risco da legitimação dos CMS em espaços de legitimação de decisões tomadas nos gabinetes.

No caso dos pequenos municípios, a exemplo de Poção e de Jataúba, a preocupação se torna maior devido às dificuldades de assiduidade às reuniões, possivelmente decorrentes do entrecruzamento da tradição cívica herdada e do paternalismo de muitos governos locais:

As reuniões são sempre mensais, e assim, a não ser quando se tem algum assunto urgente, se tem as extraordinárias. Mas, normalmente, são mensais, enviadas através de convites, fixados também alguns convites em repartições públicas. Porém, as pessoas resistem muito a participar, é difícil. (Presidente CMS - Poção).

No finalzinho do ano, a gente pode perceber começando os conselheiros a se ausentarem um pouco mais. E, nesse último mês de dezembro, a gente pode perceber porque a gente fez uma programação só pra eles, pra tentar motivar esses conselheiros a estar participando, pra estar reforçando a importância de cada um. Estão participando muito, assim, na inauguração dos postos, visitando e tudo mais, mas eu acho que ainda existe muita dificuldade no que diz respeito a horários. A gente já tentou fazer reunião à noite, inclusive nossas reuniões são à noite, ultimamente, por questão de disponibilidade das pessoas. (Presidente CMS - Jataúba).

Dificuldade semelhante foi identificada por Nascimento, Carvalho e Santos (2013), quanto ao CMS de um Município de pequeno porte do Sertão pernambucano. Na análise das autoras, evidenciou-se um comparecimento maior do segmento governamental comparativamente aos outros dois segmentos, dada a presença dos conselheiros titulares e suplentes. O fator da qualificação educacional também tem exercido influência determinante na participação expressiva do setor governamental dos conselheiros, de modo que as intervenções predominantemente tem sido de autoria dos segmentos de gestores e de servidores (JORGE e VENTURA, 2012), reiterando a crítica feita por Cunha (2007). Considerando que este estudo não se debruçou sobre o comparecimento dos segmentos

³¹ Todos os CMS apresentam composição tripartite, reservando 50% das vagas a representantes da sociedade civil (usuários), e a outra parcela abrangendo 25% reservados a gestores públicos e 25% a servidores/funcionários (BRASIL, 1990).

representados às reuniões do conselho, qualquer afirmação ou juízo feito não teria sustentação; contudo, considerando que Poção e Jataúba são municípios de pequeno porte e que, respectivamente, 79,06% e 81,19% de suas populações não são alfabetizados ou apresentam ensino fundamental incompleto (CONDEPE-FIDEM, 2016a; 2016b), tais esvaziamentos precisam ser analisados e combatidos, como forma de priorizar o equilíbrio no lugar da prevalência institucionalizada dos interesses envolvidos nas decisões tomadas.

No aspecto da autonomia do conselho, um dos relatos registrados aponta a importância do local onde as reuniões são realizadas, geralmente realizadas na sede da Secretaria Municipal de Saúde ou em espaços cedidos pela prefeitura (FARIA, 2007):

Já conseguimos grandes coisas, como, antigamente as reuniões eram realizadas dentro da secretaria de saúde, e na sala do secretário; quer dizer, isso inibia muita gente. É óbvio, o cara era o chefe, representa o poder, um dos braços do poder. E a gente conseguiu tirar essas reuniões da sala do secretário. Foi quando, na época, o secretário alugou uma casa – que o Ministério da Saúde já preconiza isso – ele alugou uma casa; e então, toda a estrutura, até hoje, nós temos. Graças a Deus, a gente sempre teve essa parceria, independente de quem está no poder. (Presidente CMS - Brejo da Madre de Deus).

Quando indagadas sobre a inserção da matéria ambiental nas discussões e deliberações do CMS, as presidentes demonstraram uma percepção similar a dos presidentes do CMDRS, no sentido de vincular a introdução das preocupações ambientais a um agente ou setor participante do conselho. No caso de Poção, a própria presidente se identificou como esse agente motivador dessa discussão, deixando nítida a influência da formação profissional para o envolvimento com a questão ambiental. Em Brejo da Madre Deus, a inserção ambiental do CMS foi atribuída à vice-presidente do conselho, que é farmacêutica e integra o quadro dos servidores. Já em Santa Cruz do Capibaribe, tal intervenção foi associada à representante da vigilância ambiental, tendo este setor sido mencionado em depoimento do presidente do Conselho do município, conforme registro anteriormente feito.

Assim, eu fico até triste, sabe. Porque no nosso município a gente tem a nascente do Capibaribe; nós temos a cachoeira do inverno, que até o pessoal chama “do inferno”; a pedra da avenca; temos o Cruzeiro, enfim, outros pontos que seriam importantes. Mas, infelizmente, nós não temos política voltada pra essa situação. Acho que você percebeu também, a cidade não é arborizada. Inclusive, eu até já tentei, numa audiência pública que houve, pra gente também fazer um trabalho relacionado à coleta de lixo, seletiva. Mas não houve sucesso. Eu também já fiz um projeto, eu mesma – sou formada em biologia, eu fiz também um projeto de arborização para o município, não nessa gestão, mas em outra. Mas também, sem sucesso. Então, fico muito triste porque não temos, infelizmente – pelo menos desconheço – política voltada para o meio ambiente, preocupação focada nisso. (Presidente CMS - Poção).

Mas como tem a farmacêutica e que já lida diretamente com essas questões da fitoterapia, então tem amplo conhecimento da questão. [...] Lógico, eu tenho minhas opiniões e minha consciência, mas eu não posso tratar de certos assuntos como ela - ela tem mais autoridade para isso, com certeza. [...] Nos representa dentro dos eventos que tem a questão ecológica: ela nos representa muito bem. (Presidente CMS - Brejo da Madre de Deus).

[...] Vamos supor, o setor ambiental: quando a gente tem algum problema ligado, então a gente procurar o setor da vigilância ambiental. Cada setor a gente procura trazer pra o conselho, pra ele nos esclarecer e nos dar resposta pra solucionar o problema quando ele existe. [...] A diretora desse departamento também é membro do conselho. Isso é muito positivo pra o conselho. [...] Porque ela, além de ser diretora desse setor, participa de todas as reuniões e traz para dentro do conselho todas as atividades que estão acontecendo [...]. (Presidente CMS - Santa Cruz do Capibaribe).

Regulamentada pela Portaria Ministerial nº 1.399/1999, a vigilância ambiental é um dos componentes da vigilância em saúde, cujo objeto de abrange o conjunto de ações que possibilitam o conhecimento e a identificação de qualquer alteração nos fatores determinantes e condicionantes do meio ambiente que influenciam a saúde humana. Dessa forma, permite a recomendação e a adoção de medidas preventivas e de controle dos fatores de riscos ambientais, incluindo a vigilância da qualidade da água para consumo humano, ar e solo, desastres naturais, substâncias químicas, acidentes com produtos perigosos, entre outros (BRASIL, 2010c). Nessa condição, foi criado o Sistema Nacional de Vigilância Ambiental, através da Instrução Normativa SVS/MS 01/2005, estabelecendo os níveis de competência das três esferas do governo, e nos quais o setor público deve prover infraestrutura adequada e recursos necessários para o desenvolvimento das ações de vigilância em saúde ambiental. Entretanto, ao mesmo tempo em que possui especificidades próprias, a vigilância ambiental não dispõe de um financiamento específico – e, no que se refere ao saneamento básico, os recursos do Ministério da Saúde são centralizados no Governo Federal, não havendo transferências obrigatórias, e sim o repasse por meio de convênios (BRASIL, 2007b).

Nesse âmbito, uma pauta recorrente no setor da saúde tem sido o combate às arboviroses associadas ao vírus *Aedes aegypti*, conforme o ilustrado nos depoimentos:

Não sei te dizer exatamente o quantitativo, mas eu digo a você que 80% da população já foi afetada diretamente por essas viroses. E assim, ainda os primeiros casos a gente vê pessoas que não foram curadas, até indo pra outro grau, vão se agravando. Então, compromete bastante a saúde do município, porque algumas atividades não podem nem fazer, por conta das consequências. E aí, a parte financeira também, que nós não estávamos preparados - despesa de medicamento, nesse tempo todo. O prefeito decretou estado de emergência, de calamidade pública

do município. [...] Tá sendo difícil mas, graças a Deus, está estabilizado. (Presidente CMS - Poção).

Veja, a gente tem combatido muito aqui. Tá tendo cursos, vai ter capacitação pra que as pessoas possam lidar com restos de garrafa, pra tentar ajudar a diminuir o índice de lixo nas ruas. Então, tentando conscientizar a população. Porque eu digo que hoje que nós temos com essa epidemia é justamente por falta de educação doméstica. Porque, eu faço a minha parte; mas, vamos supor: você é meu vizinho, talvez não esteja fazendo [...]. Porque se todo mundo cuidasse do meio ambiente pra evitar lixo, esgoto, evitaria muitas doenças, não só a dengue. (Presidente CMS - Santa Cruz do Capibaribe,).

Segundo as atas das reuniões dos CMS de Poção, foi observado que os temas mais frequentes estiveram associados ao macrotema “Saneamento básico” (Quadro 17), englobando a construção de obras de infraestrutura sanitária entre os anos de 2010 e 2011, assim como a demanda pela criação de um código de vigilância sanitária para o Município e por qualificação das ações correlatas, conforme reuniões realizadas em 2013. A partir do ano de 2014, verificou-se uma priorização para as ações de combate aos vetores das arboviroses, incluindo o acompanhamento de relatórios e a deliberação de planos de ação. No entanto, a análise feita é de que, diante do registro do Município ter declarado estado de emergência, a reduzida frequência do tema frente à quantidade de reuniões registrada é surpreendente, atestada pela pontualidade de sua abordagem.

Quadro 17 - Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMS Poção

Macrotema	Temas pautados	Nº de reuniões em que os temas foram abordados					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saneamento básico	Abastecimento de água		1				
	Infraestrutura sanitária	2	1				
	Controle de vetores					1	2
	Vigilância sanitária				2		
Produção sustentável	Farmácias fitoterápicas	1					
TOTAL DE REUNIÕES/ANO		7	6	7	8	12	10

Fonte: atas de reuniões do CMS de Poção.

De acordo com dados do Portal da Transparência, Poção é o único dos quatro municípios considerados contemplado com um convênio para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, orçado em R\$ 250.000,00 (destes, R\$ 5.828,85 de

contrapartida do Município) com vigência de 07/02/12 a 26/11/16. Vale destacar que dos 34 convênios dos quais Poção participou entre 1996 e 2016, 8 demonstravam o teor ambiental, todos viabilizados com recursos públicos da política de saúde. A implementação de projetos ambientais com recursos do Ministério da Saúde foram constatados em Jataúba (em 4 de 7 convênios), Brejo da Madre de Deus (em 6 de 16 convênios) e Santa Cruz do Capibaribe (em 6 de 10 convênios), em sua maioria financiados pela Funasa. Esse órgão foi vislumbrado como potencial financiador do projeto “Recuperação de áreas degradadas por lixões em margens de rios ou áreas estratégicas da bacia do rio Capibaribe”, previsto no Plano hidroambiental para execução nos municípios de Jataúba e Brejo da Madre de Deus até 2018.

No Município de Jataúba, um dos projetos apreciados pelo CMS, e aprovado com financiamento da Funasa, envolve ações de educação em saúde ambiental, cujo convênio foi orçado em R\$ 118.972,00 (destes, R\$ 2.428,00 oriundos de contrapartida do Município) com execução prevista de 31/12/2015 a 31/12/2018. De acordo com Santos (2016) e Brasil (2007b), a educação em saúde ambiental, trabalhada de forma inovadora e dialógica, é uma importante estratégia para a exposição e a consideração das necessidades, saberes e anseios de cada população e, nesse sentido, para o fortalecimento da participação social na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de saúde ambiental. No depoimento da presidente do CMS, além de explicitada a participação do conselho na viabilização do projeto, foi sinalizado a natureza recente da institucionalização da questão ambiental, ratificada pela ausência de leis ambientais (no caso, a única existente é a de criação do CONDEMA):

Nós fizemos um projeto pra Funasa, para trabalhar essa questão de saneamento, água, lixo, e fomos contemplados com ele, mas o recurso ainda não chegou. Ele está empenhado, e a gente está aguardando a liberação pra ver se consegue um trabalho, e ele vai ser educativo, bem educativo mesmo. [...] Foi apresentado para a análise e aprovação do conselho, acho ele extremamente importante como um dos passos iniciais para essa questão ambiental. Inclusive, assim, porque ela é muito recente no Município. (Presidente CMS - Jataúba).

Outra situação tratada no CMS e relatada pela presidente envolveu o fechamento do matadouro municipal por determinação da Adagro. Conforme o auto de suspensão nº 01188/2011 da CPRH, constatou-se que o matadouro, além de não possuir licença ambiental, não dava a destinação adequada aos seus efluentes, lançando-os diretamente no riacho Jataúba. Para esse tipo de ocorrência, o Plano hidroambiental previu o projeto “Programas de uso racional das águas em indústrias formais e informais na bacia hidrográfica do rio

Capibaribe” que visava, além do incentivo à economia e ao reuso de água, à redução de lançamento de efluentes de matadouros, casas de farinha, etc. em corpos hídricos. Com finalização prevista para 2011, o projeto vislumbra o alcance de municípios como Jataúba, Poção e Brejo da Madre de Deus, sem exigir a atuação das Prefeituras na execução; entretanto, a situação atual é desconhecida (SILVA e SILVA, 2014). Dessa forma, além de comprometida em termos quantitativos, a disponibilidade hídrica da região é afetada qualitativamente pela ausência de medidas preventivas voltadas à conservação da água.

Uma das ações mais comuns da Secretaria Municipal de Saúde, acompanhadas pelo CMS, é o monitoramento do abastecimento de água por carros-pipa, uma vez que há quatro anos o Município não é abastecido pela Compesa, segundo o relato da presidente do CMS. De acordo com Silva et al. (2016), desde 2014 o reservatório de Poço Fundo, responsável pelo abastecimento público de Santa Cruz do Capibaribe e de Jataúba, está em colapso, enquanto que as cisternas são utilizadas como reservatórios de água acessada através dos carros-pipa (geralmente, do Exército ou do Instituto de Pesquisa Agropecuária) em que o critério de distribuição é de 20L/pessoa/dia. Nesse contexto, a vigilância em saúde ambiental tem fiscalizado o abastecimento por carro-pipa:

[...] A vigilância em saúde está fiscalizando os carros-pipa, porque o abastecimento é bem informal e a gente está tentando certificar. E acompanhar esses carros para ter o mínimo de qualidade, porque ultimamente não estava tendo nem onde esses caminhões-pipa pegar essa água. (Presidente CMS - Jataúba).

No tocante à interação do CMS com o órgão municipal responsável pela pasta de meio ambiente (no caso de Jataúba, é a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente), constatou-se uma interação similar à relatada pelo presidente do Condema de Santa Cruz do Capibaribe, em que algumas ações demandam o trânsito de informações entre ambas as partes e, em boa parte dos casos, a parceria em algumas realizações, como conferências municipais (no caso da Saúde, a V Conferência Municipal ocorreu em 28 de maio de 2014), audiências públicas e campanhas de prevenção de doenças, a exemplo das arboviroses:

Essa parceria entre agricultura e meio ambiente e a saúde já é bem antiga, desde o início da gestão. E, assim, desde projetos, audiências públicas que tivemos relacionadas ao meio ambiente – de coleta de lixo, de reciclagem, a questão bem educativa. [...] Em tudo que a secretaria de meio ambiente solicita, nós estamos presentes na formulação, ou de alguma forma, na divulgação, na questão preventiva. (Presidente CMS - Jataúba).

Um aspecto relevante à saúde pública de Jataúba é o fato de, no ano de 2012, ter apresentado a segunda maior taxa de mortalidade infantil dentre os municípios considerados (equivalente a 13,70 por mil nascidos vivos) (CONDEPE-FIDEM, 2016b). Segundo o IBGE (2015), a mortalidade infantil é um indicador que reflete as condições de desenvolvimento socioeconômico e de infraestrutura ambiental, sendo Pernambuco o detentor da menor taxa da região Nordeste (aproximadamente 15,5 por mil nascidos vivos), detentora da maior taxa dentre as regiões do País (aproximadamente 30,5). Nos casos de Jataúba e de Brejo da Madre de Deus, no ano de 2010 as taxas equivaleram respectivamente a 7,09 e a 8,42, evidenciando um aumento considerável em um intervalo de dois anos para 13,70 e 12,67; enquanto que em Poção houve um decréscimo de 8,81 para 5,46, um município de pequeno porte com o menor Produto Interno Bruto (R\$ 59.353,00), menor taxa de despesa com saúde (12,72%), e a segunda menor taxa de domicílios com acesso a saneamento adequado (26,78%).

Por outro lado, chama a atenção o fato de Santa Cruz do Capibaribe, com a taxa de 20,76 (superior a do Estado), sendo dentre os quatro considerados o município com maior Produto Interno Bruto (R\$ 766.084,00) e as maiores taxas de acesso a saneamento básico (72,82%) e de despesa com saúde pública (28,04%). Diante das contradições do atual modelo de desenvolvimento, seria a dinâmica de crescimento demográfico um agravante na elevação/redução dos índices de mortalidade infantil, dada a inerência da demanda por serviços públicos (LEAL, 2003)? Essa questão não é respondida aqui, mas aponta a necessidade de estudos que se debrucem sobre a correlação desses indicadores e auxiliem a percepção de demandas e impactos nas políticas públicas locais.

No Município de Brejo da Madre de Deus, as pautas do CMS têm abrangido principalmente os macrotemas produção sustentável e saneamento básico (Quadro 18), ainda que na reunião ordinária de março de 2010 um conselheiro tenha denunciado a deposição de resíduos de construção civil em um rio no distrito de São Domingos, sendo o problema encaminhado pelo conselho à Secretaria de Obras. No tocante à pauta de resíduos sólidos, trata-se de um tema que demonstrou pouca ressonância nas reuniões do CMS, fato que surpreende dado o reconhecimento dos conselhos de saúde como instrumentos da PNRS. Nesse âmbito, a referida lei destaca a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental como objetivo da política de resíduos, incumbindo o Poder público de atuar na minimização

ou na cessão do dano quando conhecido algum evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010a).

Quadro 18 - Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMS Brejo da Madre de Deus

Macrotema	Temas pautados	Nº de reuniões em que os temas foram abordados					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos hídricos	Poluição hídrica	1					
Saneamento básico	Abastecimento de água	1			1		
	Infraestrutura sanitária	1	2		2	1	
	Controle de vetores	2				2	2
	Vigilância sanitária	1					
Produção sustentável	Farmácias fitoterápicas	1		4	2	3	7
TOTAL DE REUNIÕES/ANO		11	5	13	11	14	12

Fonte: atas de reuniões do CMS de Brejo da Madre de Deus.

Segundo Bezerra (1997), a poluição hídrica decorrente do lançamento de resíduos sólidos é um problema antigo no Município e que tem afetado outras localidades, a exemplo da bacia do rio Laranjeiras, afluente do Capibaribe e responsável por abastecer o reservatório de Oitís. Informações do referido trabalho apontam que até 1995 a maior parte do resíduo coletado em Brejo da Madre de Deus era depositada em vazadouro a céu aberto sendo, a partir do mesmo ano, implementada a coleta seletiva e construída uma usina de tratamento, porém com poucas chances de sustentabilidade diante da inexistência de um programa de coleta seletiva. Frente a essa condição, um dos projetos previstos no Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe é voltado à recuperação de 24 áreas degradadas por lixões em margens de rio, com execução prevista para encerrar em 2018 e envolvendo a participação das Prefeituras, incluindo a de Brejo da Madre Deus. Entretanto, a avaliação feita pelo presidente do CMS é que o problema não tem recebido a atenção institucional demandada, ressaltando ainda a atenção permanente do conselho (somente em 2016 o Município passou a dispor de uma norma legal voltada à questão, a Lei Municipal nº 389/2016):

Aí teve aquela questão, discussão dentro do conselho: o secretário veio, o prefeito já estava com um projeto de fazer um consórcio com cidades próximas para fazer um aterro sanitário que não ficaria aqui, ficaria – se eu não me engano - em Jataúba. Mas só que essa discussão se esvaziou, não trouxe mais à tona. Na outra conferência municipal, a gente tocou no assunto – novamente foram reiteradas as

promessas do consórcio. Então, o Brejo tem um problema sério com o lixo. Eu acho que está havendo um descaso, e sempre que a gente toca no assunto, tem essa questão das esquivas; e inclusive, a gente está até tentando nos meios de comunicação para ver se vai, se a gente convoca a população para fazer um abaixo-assinado ou alguma coisa que pressione pra ter uma resposta plausível, e não responder só porque a gente está perguntando agora, e deixar para lá; depois esquecer e, daqui a um ano, a gente vai questionar de novo e ficar nessa coisa. . (Presidente CMS - Brejo da Madre de Deus).

Com relação ao macrotema produção sustentável, o principal tema destacado envolve a produção de fitoterápicos. Segundo a sistematização do Ministério da Saúde³², Brejo da Madre de Deus sedia um dos 15 arranjos produtivos locais de fitoterapia distribuídos no Brasil, mantendo com recursos próprios um programa que inclui uma horta de plantas medicinais e uma Farmácia Viva na qual são manipulados medicamentos fitoterápicos tradicionais acessados pela população. No intervalo de tempo analisado, as reuniões do CMS pautaram desde a necessidade de divulgação permanente do programa na página da Prefeitura (conforme reunião extraordinária de julho de 2010), o reconhecimento da experiência em pesquisas acadêmicas (conforme reunião ordinária de abril de 2012), até o acompanhamento e a destinação de subsídios financeiros à manutenção das atividades, a exemplo da reunião ordinária de julho de 2014, em que o Governo Federal demandou a prorrogação do programa com uso de recursos municipais, aprovados em unanimidade pelo CMS.

Logo quando cheguei aqui, o laboratório de fitoterapia era muito modesto, muito carente. [...] Teve uma época que teve essa mudança, precisou desmontar porque houve uma reforma no hospital, e o laboratório ficava junto. Então, dentro do projeto da reforma estava o laboratório, que precisou ser desmontado e, nesse período que ficou sem o laboratório, a população sentiu falta de medicamentos. Então, você vê que a população tem essa credibilidade, acredita e gosta dos produtos que são produzidos no nosso laboratório. E quando a Secretaria comprou o terreno e já está começando a montar as estruturas, voltou a funcionar – mesmo que em pequena escala, mas já voltou a funcionar – e abastecendo a farmácia que a gente tem aqui, a farmácia popular. (Presidente CMS - Brejo da Madre de Deus).

De acordo com o Decreto Federal nº 5.813/2006, que instituiu a Política Nacional de Plantas Medicinais de Fitoterápicos, um dos princípios desta tange ao uso sustentável da biodiversidade brasileira, em razão do qual o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos vislumbrou como um dos seus objetivos “promover o uso sustentável da biodiversidade e a repartição dos benefícios decorrentes do acesso aos recursos genéticos de plantas medicinais e ao conhecimento tradicional associado” (BRASIL, 2009, p. 12). Frente a

³¹ Material disponível em: <http://u.saude.gov.br/images/pdf/2014/maio/12/apresentacao-apl-brejo-madre-deus-2012.pdf>.

esse propósito, uma das diretrizes postas pelo Programa diz respeito à regulamentação do cultivo, do manejo sustentável, da produção, da distribuição e do uso de plantas medicinais e fitoterápicos, reconhecendo as experiências da sociedade civil. Para tanto, ações estratégicas foram propostas pelo Programa, tais como:

Apoiar projetos de implantação de plano de manejo sustentável de plantas medicinais; ofertar instrumentos técnicos capazes de permitir o manejo sustentável dos diferentes biomas brasileiros (Amazônia, Caatinga, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica, Pampa e Ecossistemas costeiros e marinhos), levando em conta as peculiaridades de cada região; elaborar estratégias para incorporar na cultura dos produtores brasileiros a importância das tecnologias limpas que permitem o aumento da produção em sincronia com a preservação dos recursos naturais; apoiar projetos de produção local de plantas medicinais; desenhar esquema de seguro da produção. (Ibid., p. 57).

No macrotema saneamento básico, os temas mais frequentes envolvem a infraestrutura sanitária e o controle de vetores. Com relação ao primeiro, em reuniões de março de 2010, de março e abril de 2013 e abril de 2014 foram apresentadas ao conselho denúncias de ocorrências que envolviam esgotos em funcionamento irregular ou apresentando vazamento, oferecendo riscos à saúde da população – em todos os casos, o CMS acionou a Secretaria de Obras, participante do conselho. Nessa pauta, o também tem discutido e aprovado propostas de convênio com Funasa, a exemplo da demanda para o projeto “Implantação do sistema de esgotamento sanitário no distrito de São Domingos” debatido e aprovado pelo CMS em reunião extraordinária de setembro de 2011. No que se refere ao controle de vetores, na reunião ordinária de maio de 2010 o representante da Vigilância ambiental relatou ocorrências envolvendo a leishmaniose e as providências tomadas, enquanto nos anos de 2014 e 2015 o foco incidiu principalmente sobre o combate às arboviroses. Na reunião ordinária de novembro de 2015, a secretária de saúde relatou dificuldades no repasse do larvicida por parte do Ministério da Saúde, pontuando a necessidade de compra emergencial pelo Município.

Além de acompanhar a realização de campanhas de prevenção às arboviroses, o CMS também tem desempenhado a função de apurar denúncias quanto às irregularidades na realização dessas ações, a exemplo do tratamento diferenciado entre a população urbana e a população rural, apontado em uma das reuniões ordinárias do colegiado. Segundo o relato do presidente, um dos agravantes é carência de transporte para oferecer a cobertura demandada pelas características territoriais do Município:

Outra coisa que foi reclamada, agora recentemente, que um dos conselheiros denunciou foi a questão da zona rural, que o trabalho aqui na zona urbana

realmente é muito intensivo, um trabalho muito bom, isso aí sem sombra de dúvidas. Mas, com relação à zona rural, não: as pessoas da zona rural se ressentem muito da fraqueza das visitas. Então, esse conselheiro falou e a secretária prometeu, além de fazer visitas periódicas, fazer mutirões porque Brejo é muito grande territorialmente, e tem uma área rural que só indo de carro, porque de bicicleta ou a pé não tem condições. E uma das grandes dificuldades da secretaria de saúde é o transporte. Então, quando você destina um transporte pra uma equipe fazer um determinado trabalho, então já falta pra um [...]. Então, transporte é um problema sério, a gente tem que pedir de outra Secretaria. (Presidente CMS - Brejo da Madre de Deus).

Quando questionado sobre a atuação do CMS de Brejo da Madre de Deus no âmbito das ações de gestão ambiental municipal, o presidente do conselho identificou duas alternativas viáveis, entretanto fragilizadas diante de fatores específicos. A primeira alternativa é a instituição de espaços de diálogo dos conselhos gestores de saúde e de meio ambiente que, embora possuam pautas nitidamente compartilhadas, não há um intercâmbio permanente entre as duas políticas setoriais – inclusive, no que refere ao conhecimento dos dias/horários das reuniões de cada conselho. Ainda que sinalizada pelas atas do Condema a participação de representantes da Secretaria de Saúde e o repasse de algumas demandas – geralmente associadas ao acionamento da Vigilância ambiental, a percepção do entrevistado é de que pouca interação existe com o CMS por parte da Secretaria de Agricultura (no depoimento, citada como de “meio ambiente”), responsável pela pasta de meio ambiente:

Eu acho que tem que ser tudo junto. [...] Meio ambiente é saúde: se existe o conselho de saúde, ele tem que estar engajado nessa causa. [...] Porque, repito, não há esse elo entre a Secretaria de meio ambiente e o conselho. Inclusive, a gente convida sempre determinados órgãos; mesmo que não tenham assento no conselho, mas que é de interesse do conselho ter a participação, a ajuda dessas entidades. Porque tudo que for relacionado, por exemplo, ao meio ambiente, é concernente à saúde, lógico: se tem um rio poluído, se tem animais soltos, animais doentes, então isso tudo é de interesse da gente. A gente convida, mas infelizmente a gente não tem resposta [...]. (Presidente CMS - Brejo da Madre de Deus).

A segunda alternativa identificada pelo CMS é criação comissões, inclusive orientada pelo art. 6 da lei que regulamenta o conselho (BREJO DA MADRE DE DEUS, 2009). Segundo Faria (2007), as comissões técnicas, temáticas e/ou de trabalho desempenham o papel de esclarecer os conselheiros acerca de temas pouco conhecidos ou apropriados, proporcionando a habilitação necessária para a discussão e a deliberação adequadas de determinadas questões. No caso em análise, uma das ações estratégicas priorizadas na 1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental incluiu a criação das câmaras técnicas de Saúde Ambiental nos Conselhos Municipais de Saúde, Meio Ambiente e das Cidades,

correspondente à terceira diretriz priorizada no tema de infraestrutura (BRASIL, 2010d). Contudo, no CMS de Brejo da Madre de Deus, as tentativas de criação de uma comissão de meio ambiente não foram exitosas devido à ausência de motivação dos conselheiros condicionada à falta de disponibilidade de tempo demandado para as reuniões da comissão:

Realmente a gente pensou em fazer uma comissão de meio ambiente dentro do conselho, mas a gente não conseguiu porque queria pelo menos três pessoas pra fazer essa comissão. Mas infelizmente a gente não conseguiu, ninguém se dispôs a fazer parte dessa comissão.[...] Realmente o conselho infelizmente está pecando nesse sentido. Porque também, por exemplo, não adianta apenas eu estar interessado porque não vou fazer uma comissão de uma pessoa só, eu não posso. Outras pessoas alegam “eu tenho trabalho”, “já tenho reunião no conselho”; aí já vai faltar outro dia quando tiver a reunião da comissão, pra fazer uma visita, e quiser fazer alguma coisa. Aí fica difícil, infelizmente. (Presidente CMS - Brejo da Madre de Deus).

No que se refere ao fator da disponibilidade de tempo, é importante considerar que, diferentemente de muitos conselhos estaduais e federais – que possuem câmaras técnicas ativa, e que geralmente se reúnem com menor frequência, os conselhos municipais tendem a realizar suas reuniões plenárias em regime mensal, pelo menos em tese. Por outro lado, o fato do CMS de Brejo da Madre de Deus ter 12 membros titulares não impede a participação dos 12 membros suplentes nas comissões eventualmente criadas, sobretudo quando envolvem questões cruciais à efetivação das políticas públicas. Embora os conselhos de saúde de Poção, de Santa Cruz do Capibaribe e de Brejo da Madre reconheçam a introdução da pauta ambiental condicionada à inserção e atuação de profissionais atuantes na matéria, perde-se a oportunidade do usufruto pedagógico das comissões, por sua vez, formadas por profissionais e não-profissionais da área de saúde ambiental; e, conseqüentemente, diminui as chances de ampliação dos objetivos ambientais nas demandas postas e nas medidas deliberadas.

No caso de Santa Cruz do Capibaribe (Quadro 19), houve uma condição diferente em termos de obtenção de informações através da análise das atas. As únicas atas disponíveis correspondiam ao exercício dos anos de 2013 em diante, coincidindo com o período do atual governo. Como não houve o conhecimento do segmento que assumiu a presidência do CMS daquele Município antes do período citado, a única hipótese levantada é de que tenha sido um representante do segmento de gestores, cujo encerramento do governo municipal tenha inviabilizado a sua continuidade do seu mandato na presidência do colegiado (NASCIMENTO; CARVALHO; SANTOS, 2013). Circunstâncias dessa natureza foram identificadas em mais de um conselho setorial/temático, a exemplo do Condema do mesmo

Município. Nesse aspecto, Gohn (2011) comenta que alguns analistas têm proposto a renovação parcial do mandato dos conselheiros, a fim de que não haja um acoplamento ao mandato dos secretários e dos prefeitos.

De um modo geral, a pauta ambiental do CMS de Santa Cruz do Capibaribe tem sido associada ao controle das arboviroses, ratificada como um tema comum aos CMS analisados.

Quadro 19 - Frequência dos temas ambientais nas reuniões do CMS Santa Cruz do Capibaribe

Macrotema	Temas pautados	Nº de reuniões em que os temas foram abordados					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos hídricos	Poluição hídrica	-	-	-	1		
Saneamento básico	Controle de vetores	-	-	-			4
TOTAL DE REUNIÕES/ANO		-		-	6	5	9

Fonte: atas de reuniões do CMS de Santa Cruz do Capibaribe.

Segundo as atas das reuniões de outubro e novembro de 2015, uma das dificuldades para a implementação das ações de combate tem sido o atraso do envio de larvicidas para os municípios, por parte do Ministério da Saúde, anteriormente atestado pelo CMS de Brejo da Madre de Deus. Complementarmente, tem sido frisada a falta de comprometimento dos munícipes em relação aos cuidados com a água acumulada em reservatórios domésticos. Outro fator tange à carência de recursos financeiros para o setor da Vigilância ambiental, conforme a observação feita em uma das reuniões ordinárias do colegiado. Segundo Santos (2016), tal situação pode ser justificada em virtude da incorporação da Vigilância Ambiental na política de saúde ser uma demanda recente no Brasil e que necessita de instrumentos de avaliação e controle e reestruturação das ações na secretarias estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, os conselheiros reconhecem que esse não tem sido um obstáculo ao empenho da Secretaria de saúde, uma vez destacados os esforços buscados junto a outras secretarias municipais, a exemplo da Secretaria de Educação (Figura 22).

Figura 22 - Escolas de Santa Cruz do Capibaribe em passeata no combate às arboviroses.



Foto: Wagner Aguiar (19/02/2016)

Segundo Ramires (2014), a saúde ambiental é um tema pouco ressonante no âmbito dos CMS, havendo uma predominância de questões voltadas às questões estruturais dos serviços na área. Cabe ressaltar que nenhuma das 18 resoluções do CMS de Santa Cruz do Capibaribe, compreendidas entre o período de março de 2014 a dezembro de 2015, sinalizou alguma evidência de inserção de aspectos ambientais. Dada as competências comuns dos órgãos SUS e o reforço dos conselhos de saúde como instrumentos na política de resíduos sólidos (BRASIL, 2010a), é indubitável a importância do empenho dessas instâncias na garantia de um ambiente propício à sadia qualidade de vida.

De forma tímida, as questões ambientais têm se feito presentes em algumas discussões pontuais, e até mesmo em projetos e programas de médio prazo, a exemplo da experiência do arranjo produtivo local de fitoterápicos em Brejo da Madre de Deus e o projeto de educação em saúde ambiental em Jataúba. No caso dos municípios alvejados pelo setor da energia eólica, é imprescindível que os impactos decorrentes sobre a saúde pública sejam previstos e prevenidos com a colaboração dos CMS, dados os efeitos negativos já constatados empiricamente pelas militâncias locais (insônia, depressão, etc.); e por estudos científicos, a exemplo da dissertação de Araújo (2015) que demonstra ocorrências de abuso sexual e de gravidez indesejada por parte de muitos trabalhadores temporários que não assumem a paternidade das crianças e retornam às suas cidades (razão pela qual se fala em “filhos do vento”). Para Brejo da Madre de Deus e Jataúba, que demonstram índices consideráveis de mortalidade infantil, faz-se necessário uma abordagem complexa da questão, inviável aos moldes e aos interesses presentes na política e na ciência ambientais vigentes. Dessa forma,

fica sinalizada a necessidade de estudos que possibilitem um retrato geral da tematização do meio ambiente na política pública de saúde, e apontem alternativas para uma atuação mais permanente do CMS na gestão ambiental local, a começar pela instituição e avaliação das comissões, muitas vezes, dispostas nas leis de criação e não concretizadas na prática.

7.3.3 Conselhos Municipais de Educação

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) são colegiados gestores decorrentes da Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – conhecida como LDBEN. Não obstante, o surgimento dos conselhos na área educacional remonta à Era Imperial, atravessando diferentes mudanças ao longo do século XX até chegar à concepção atual, tendo substituídas as meras funções de assessoramento e fiscalização dos estabelecimentos de ensino subordinados a uma autoridade central, por um modelo descentralizado e participativo de gestão educacional (TEIXEIRA, 2004). Corroborando com Gohn (2011), tal avanço teve sua importância na medida em que possibilitou a participação comunitária na discussão das questões educacionais, posto que a tradição dominante era restringi-la aos atores internos da escola, como os dirigentes e professores.

Dadas as incumbências educacionais atribuídas ao ente municipal, a LDBEN preconiza em seu artigo décimo quarto que

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Uma das críticas trazidas por Guimarães (2006) aponta para uma não obrigatoriedade dos CME, uma vez que sequer a LDBEN fez menção a essas instâncias, ou condicionou sua existência obrigatória ao repasse de recursos do ente federal para os municípios. Notadamente, percebe-se uma autonomia conferida aos entes municipais, no sentido de estruturar e gerenciar seus próprios sistemas de ensino que incluem, além das instituições de ensino, os órgãos municipais de educação. Contudo, políticas e programas necessários a implementação da LDBEN passaram a funcionar similarmente às demais políticas, realizando transferências de recursos da União para os Municípios e, conseqüentemente, exigindo a existência dos conselhos educacionais na esfera local. Segundo Lima (1997, p. 3),

A ausência de autonomia municipal, que vigorava no período anterior à Constituição de 1988, tinha repercussões sobre as definições educacionais, impedindo a existência de um Sistema Municipal de Educação. Esta é uma explicação do pouco número de Conselhos Municipais de Educação existentes. Agindo por delegação dos Conselhos Estaduais de Educação, esses colegiados não detinham a faculdade normativa e decidiram sempre tendo em vista os atos normativos do respectivo Conselho Estadual de Educação.

Com relação à inserção do viés ambiental nas políticas educacionais, uma das disposições é vislumbrada na própria LDBEN, no seu art. 32, II, ao destacar a compreensão do ambiente natural e social como uma das bases da formação cidadã no Ensino Fundamental. Posteriormente, uma série de instrumentos normativos e orientadores no contexto da educação foi produzida, como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) em 1997, que vislumbrou o “meio ambiente” como tema transversal; a Política Nacional de EA (PNEA), instituída pela Lei Federal nº 9.795/99; o Programa Nacional de EA (Pronea), edital no ano de 2014; as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EA, estabelecidas pela Resolução do CNE nº 02/2012; o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Escolas Sustentáveis, instituído pela Resolução nº 18/2013 do Conselho Deliberativo do Fundeb, entre tantos outros. Não ignorando que a trajetória da EA brasileira inicia-se antes mesmo PNMA, é inegável a contribuição das políticas educacionais para o fortalecimento do viés ambiental à formação cidadã, ainda que posta uma série de lacunas e desafios à sua consolidação da EA como uma política pública democraticamente implementada (LAYRARGUES, 2009).

A PNEA atribui a competência comum aos entes federados, incluindo os Municípios, de definir diretrizes, normas e critérios para a EA, respeitando os princípios e objetivos da PNEA (BRASIL, 1999). Nessa condição, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EA evidenciam o papel dos conselhos de educação, por desdobramento, dos CME:

Os Conselhos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem estabelecer as normas complementares que tornem efetiva a Educação Ambiental em todas as fases, etapas, modalidades e níveis de ensino sob sua jurisdição. (BRASIL, 2012, Art. 8).

No caso dos municípios investigados, o CME de Poção foi criado através da Lei Municipal nº 394/97, passando por modificações decorrentes das leis municipais nº 528/2007 e 616/2011. O CME de Jataúba foi instituído pela Lei Municipal nº 377/1997, vindo a ter a sua composição alterada pela Lei Municipal nº 471/2004, enquanto que o CME de Brejo da Madre de Deus foi instituído pela Lei Municipal nº 048/1995, substituída pela Lei Municipal

nº 390/2015. Já o CME de Santa Cruz do Capibaribe foi instituído pela Lei Municipal nº 1.175/97 e, depois reformado pela Lei Municipal nº 1.870/2010. No tocante às funções legalmente atribuídas aos CME (Quadro 20), é nítida a delegação de competências consultivas e deliberativas, ainda que no entendimento de Gohn (2011) os conselhos de educação sejam apenas consultivos, incluindo o CNE. No entanto, nenhuma das leis municipais sinaliza explicitamente a presença da dimensão ambiental, predominando uma atenção aos aspectos estruturais do funcionamento da educação.

Quadro 20 - Competências legalmente atribuídas aos CME investigados.

Município	Atribuições do CME
Poção	• Autorizar, no Município, o funcionamento de unidades de ensino de 1º e 2º graus, observadas as condições estipuladas pelo Conselho Estadual de Educação; • Emitir parecer, à vista da legislação educacional e das normas do conselho estadual, acerca da vida escolar, alunos e estabelecimentos de ensino no município; • Opinar sobre a localização no Município, de unidades públicas de ensino; • Aprovar o Plano Municipal de Educação; • Acompanhar o orçamento do Município, na parte relativa à educação, zelando pelo cumprimento das obrigações constitucionais pertinentes; • Acompanhar os planos de aplicação de recursos federais destinados à educação municipal relativas ao ensino de 1º e 2º graus e cursos profissionalizantes; • Promover trabalhos e estudo sobre temas educacionais; • Propor à Secretaria de Educação do Estado a instalação de processo disciplinar para apuração de irregularidades verificadas em estabelecimentos de ensino no Município; • Assessorar a administração municipal na área de ensino; • Oportunizar estágios e outros serviços de interesse mútuo, entre a comunidade escolar e o setor público e privado; • Exercer outras atribuições que lhe venham a ser delegadas pelo Conselho Estadual de Educação.
Jataúba	* Na lei disponível para acesso, constam apenas as alterações na composição.
Brejo da Madre de Deus	• Elaborar seu regimento e modificá-lo, quando necessário; • Promover a discussão das políticas educacionais municipais, acompanhando sua implementação e avaliação; • Participar da elaboração, aprovar e avaliar os Planos Municipais de Educação, acompanhando sua execução; • Acompanhar e avaliar a qualidade do ensino no âmbito do Município, propondo medidas que visem à sua expansão e aperfeiçoamento; • Promover e divulgar estudos sobre o ensino no Município, propondo políticas e metas para a sua organização e melhoria; • Exigir o cumprimento do dever do Poder público para com o ensino, em conformidade com os artigos 208 e 176, respectivamente, das Constituição Federal e Estadual, Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus; • Acompanhar e avaliar a chamada anula de matrícula, o censo escolar, o acesso à educação, as taxas de aprovação/reprovação e de evasão escolar; • Acompanhar, analisar e avalia a situação dos integrantes do magistério municipal, oferecendo subsídios para políticas visando à melhoria das condições de trabalho, formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos; • Analisar e, quando for o caso, propor alternativas para a destinação e aplicação de recursos relacionados ao espaço físico, equipamentos, material didático, e quanto mais se refira ao

	desempenho do orçamento municipal para o ensino e a educação; • Analisar projetos ou planos para a contrapartida do Município em convênios com a União, Estado, Universidades ou outros órgãos de interesse de educação; • Manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza educativa e pedagógica propostos pelo Poder Executivo Municipal, Conselho Estadual ou outras instâncias administrativas municipais; • Exarar parecer sobre pedido de autorização de funcionamento de estabelecimento de Educação Infantil e de Educação Básica, no âmbito do Município, observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação; • Manifestar-se sobre a criação e expansão, no âmbito do Município, de cursos de qualquer nível, grau ou modalidade de ensino; • Opinar e acompanhar o processo de cessão, a pedido, de atividades escolares de estabelecimentos ligados à rede municipal; • Opinar sobre o calendário escolar dos estabelecimentos da rede municipal, antes de seu encaminhamento para aprovação do órgão competente; • Sugerir normas especiais para que o Ensino Básico atenda às características regionais e sociais locais, tendo em vista o aperfeiçoamento educativo e respeitando o caráter nacional de Educação; • Pronunciar-se sobre a regularidade de funcionamento dos estabelecimentos de ensino de qualquer nível, grau ou modalidade, no âmbito do Município; • Acolher denúncia de irregularidade no âmbito da educação no Município, constituindo Comissão Especial para apuração dos fatos e encaminhamento às conclusões, quando for o caso, às instâncias competentes; • Opinar sobre recursos interpostos de atos de escolas da rede municipal; • Manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e demais colegiados municipais; • Promover a divulgação dos atos do Conselho Estadual de Educação, no âmbito do Município; • Elaborar relatório trienal de suas atividades, com caráter avaliativo, encaminhando-o para apreciação do Conselho Estadual de Educação.
Santa Cruz do Capibaribe	• Aprovar e/ou propor planos, programas, projetos e atividades direcionados ao atendimento do direito à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, sob a responsabilidade do Município, cumprindo as determinações da legislação educacional vigente; • Baixar normas complementares para o seu Sistema de Ensino; • Utilizar os resultados de diagnóstico advindos de procedimentos locais e nacionais de avaliação, no monitoramento da política municipal de educação; • Estabelecer as diretrizes a serem seguidas pelo governo municipal relativas: a) ao aproveitamento dos recursos destinados ao ensino; b) identificar e superar as causas da evasão e baixo rendimento escolar; c) assegurar assistência ao educando; • Deliberar sobre a criação e a extinção de unidades educacionais de acordo com os critérios de credenciamento de instituições fixadas pelo próprio CME, após análise de processos encaminhados pela Secretaria; • Pronunciar-se sobre processo de regularização da vida escolar; • Apreciar diretrizes, programas e projetos para as etapas e níveis de ensino sob a responsabilidade do Município; • Instituir mecanismos de articulação com demais conselhos de acompanhamento de políticas de direitos, assegurados a participação do conjunto dessas instâncias colegiadas que atuam no processo de construção da qualidade social da educação.

Fonte: Brejo da Madre de Deus (2015), Poção (1997b)³³ e Santa Cruz do Capibaribe (2010)

³³ A primeira lei foi tomada como referência pelo fato de ter sido a única reconhecida pelo presidente como a que rege o conselho, e não haver um fácil acesso à segunda lei de criação.

Diante do teor das leis de criação, um aspecto que chamou a atenção na lei do CME de Poção tange a permanência de algumas representações comuns aos conselhos de educação que antecederam a CF de 1988. Grande parte das atribuições ainda é enraizada nas representações dos papéis de fiscalização e de assessoramento, além de enaltecer a figura do Conselho Estadual de Educação como um ente superior. Outra expressão foi nítida em um dos depoimentos cedidos pelo presidente do referido colegiado, sinalizando uma diferença de predileção entre a participação do segmento de professores e dos demais segmentos:

[...] Lógico que a gente prefere que nos conselhos de educação, quando existe nas abas a questão de ensino, nós preferimos os professores. Lógico que existe sociedade civil, as outras áreas; mas a gente dá a preferência para professor, porque a gente sabe a realidade de educação no Município. (Presidente CME - Poção).

Em outro depoimento do CME de Poção, foi explicitada a relação entre a expansão dos CME e a transferências de recursos para o município, contrapondo a afirmativa feita por Guimarães (2006) quanto à não-obrigatoriedade do CME:

[...] Teve essa necessidade muito grande de se formar o conselho municipal de educação, porque uma das exigências do Fundeb é que exista no Município: para que o Fundeb forneça todas as verbas federais para o Município, é necessário que exista o Conselho Municipal de Educação [...]. (Presidente CME - Poção).

Do ponto de vista do papel dos CME, foi observado que os presidentes associam a importância desses colegiados ao desempenho das competências deliberativas legalmente asseguradas, desde aprovar prestações de contas até elaborar os planos municipais de educação, transparecendo uma aparente existência de controle sobre as políticas públicas – nos casos de Jataúba e de Brejo da Madre de Deus, é nítida a representação do conselho como órgão de assessoramento. Contudo, uma ressalva feita pelo presidente do CME de Santa Cruz do Capibaribe foi de que o Município ainda não dispunha de um sistema próprio de ensino, sendo essa realidade atestada para a maioria dos municípios da região. Isso significa que qualquer mudança pretendida pela gestão educacional local, deliberada pelo conselho, precisa ter o aval da gerência regional de ensino a qual o Município está subordinado:

Eu costumo dizer que o CME é o coração da secretaria de educação, tudo se passa por ele. Ele tem o poder de fazer regimento; ele tem o poder de implantar novas matérias no quadro do Município; ele tem o poder de solicitar várias coisas dentro do Município. [...] Quando a gente faz a prestação de contas do Fundeb no final do ano, tem que ter o parecer do CME. Então, pra você ver o grau de importância desse conselho; sem esse parecer, era como se nada tivesse sido feito. [...] Então, eu tenho certeza que esse conselho é de extrema importância para o Município. E sem ele, também não poderíamos ter nada. (Presidente CME - Poção).

Porque o conselho - já está dizendo, os conselhos - que a gente poderá receber para ajudar na gestão. Eu acredito que, numa gestão democrática, eles têm que passar pelo processo de escutas, e os conselhos são muito importante nessa questão das falas para o gestor – no caso, o gestor da educação, que é o nosso caso - porque, a partir daí, eles percebem algumas coisas que a gente, envolvidos em outras situações, não estamos percebendo. (Presidente CME - Jataúba).

O conselho de educação vai trabalhar em parceria com a secretaria, não fiscalizando, mas acompanhando todo o processo educacional do Município – funcionamento de escolas, questão de alunos. Então, ele vai ajudar, apoiar toda a rede municipal de ensino. (Presidente CME – Brejo da Madre de Deus).

O conselho tem um papel muito importante - como eu disse, no plano, que eu acho que foi um dos principais engajamentos do plano até hoje - que é uma das atribuições, que é aprovar, dar opiniões na elaboração dos planos municipais de educação. Tem também a questão de baixar normas para o sistema de ensino – que é até uma questão que a gente aqui já tentou, mas acabamos esbarrando em barreiras - mas é uma coisa que a gente ainda tenta que é ter um sistema próprio de ensino, que hoje a gente segue e depende do sistema da GRE de Caruaru. (Presidente CME - Santa Cruz do Capibaribe).

No que se refere à atuação desse colegiado setorial/temático na implementação de políticas e práticas de EA, no CME de Poção foi identificada uma chamada para a problemática do desperdício alimentar na merenda escolar, enfatizando-se a necessidade de uma atenção às normas básicas de manipulação dos alimentos, assim como a fiscalização na manipulação e no preparo. Uma das razões para a reduzida inserção das questões ambiental na atuação dos CME, no caso de Poção, pode estar associada à irregularidade na frequência das reuniões, visto que foram registradas quatro reuniões para o CME de Poção entre 2013 e 2015 (de acordo com o presidente, o CME foi reativado com o início da gestão 2013-2016). A mesma justificativa pode ser atribuída à ausência das questões ambientais na pauta do CME de Santa Cruz do Capibaribe, durante as sete reuniões registradas entre 2011 e 2015.

De uma forma geral, os presidentes dos colegiados reconhecem o empenho das escolas em introduzir a reflexão ambiental nas práticas curriculares e, nos depoimentos referentes aos CME de Jataúba e de Santa Cruz do Capibaribe, observa-se uma aproximação no que tange à falta de um projeto que fortaleça a EA como uma prática permanente e comum a todas as escolas que integram as redes de ensino dos respectivos municípios:

A gente tem informado muito as escolas; temos feitos trabalhos, projetos com os nossos alunos na questão de meio ambiente, pra focar a importância do meio ambiente na nossa cidade. A gente fala muito sobre meio ambiente na questão do nosso rio, da nascente do rio Capibaribe que fica no nosso Município; a gente foca muito isso também. A gente faz muito estudo, trabalha constantemente sobre isso,

pra não abrir mão do legado que é nosso, que é a nascente do Capibaribe. (Presidente CME - Poção).

Então, assim, a Escola José Higino e a Agda Amâncio participam assiduamente desse processo, assim como a Escola João de Freitas também. Então, assim, elas trabalham; agora, percebo que precisa de um maior direcionamento: elas estão trabalhando, assim, uma vez ou outra, não tem aquela questão como se fosse uma obrigatoriedade de, entre as disciplinas, fazerem as junções e trabalharem dentro da área de Português, da área de Matemática etc. os temas relacionados ao meio ambiente. (Presidente CME - Jataúba).

Nós trabalhamos também questões que são mais precisamente levadas para a sala. No conselho, nós debatemos; na formação de professores, passamos pra todos que vão trabalhar em sala; mas também são trabalhados projetos, a partir da coordenação pedagógica, e nós que somos professores trabalhamos em sala. (Presidente CME - Brejo da Madre de Deus).

[...] As escolas sempre têm a preocupação de tá levando isso para dentro das salas. Assim, acho que falta apenas é a gente como conselho realmente dá a proposta de um projeto mesmo, para toda a rede, porque a gente vê que as escolas fazem; mas sempre uma faz de uma forma, outra faz de outra, uma faz em uma data, uma faz em outra. Então, ter um projeto base para ser trabalhado em todas as escolas: eu acho que teria um efeito bem maior do que as escolas isoladas. (Presidente CME - Santa Cruz do Capibaribe).

Frente aos relatos registrados, foi possível identificar algumas peculiaridades. No caso do CME de Poção, é suposta uma estreita relação entre as práticas escolares de EA e a existência da primeira nascente do rio Capibaribe no Município. No caso de Santa Cruz do Capibaribe, em outros registros, foi identificada pelo presidente uma predominância de projetos ligados à problemática dos resíduos sólidos e da conservação da água, remontando aos dois pontos de pauta mais evidentes na agenda da gestão ambiental municipal. Por outro lado, é válido considerar que a motivação inicial para o desenvolvimento da EA nas escolas brasileiras tem sido mais decorrente do interesse dos professores e estudantes pelas temáticas ambientais do que da existência de diretrizes e políticas estaduais e municipais de educação (TRAJBER e MENDONÇA, 2006). Nesse sentido, é reconhecida pelo próprio presidente a necessidade de uma maior atuação por parte do CME, no sentido de formular um projeto comum de EA, que atenda as 25 unidades que integram a rede municipal de ensino.

Com relação ao CME de Jataúba, as reuniões passaram a funcionar de forma regular com o início da gestão municipal de 2013-2016 – desde então, reunindo-se mensalmente, visto que a última reunião ocorrera em abril de 2010. Das 39 reuniões realizadas entre janeiro de 2013 e dezembro de 2015, três evidenciaram inserções pontuais da questão ambiental nas discussões e deliberações do colegiado. Nas reuniões ordinárias de julho e agosto de 2013, o

CME tratou dos preparativos e da realização da I Conferência Municipal Infantojuvenil de Meio Ambiente³⁴, realizada em agosto do mesmo ano com a mobilização de três escolas municipais, na sequência, contempladas com recursos do PDDE-Escolas Sustentáveis.

O outro projeto, assim, que veio e que foi a nível de Ministério, foi a respeito daquelas conferências municipais de meio ambiente. Então, nós tivemos três escolas, que foi a José Higino, a Agda Amâncio e o João de Freitas, que participaram. [...] A partir daí, eles levaram os projetos: mandamos esses projetos para o Ministério, e eles receberam uma verba. Só que, infelizmente, o Ministério não repassou ainda, eles têm essa verba orçamentada - somente o Agda que recebeu uma parcelinha bem pequena. Mas aí essa escola (Agda) já começou a fazer plantio, já tem a sua horta sustentável, tem o reaproveitamento das águas. Então, foram três escolas que realmente participaram deste projeto. (Presidente CME - Jataúba).

Segundo o manual do PDDE-Escolas Sustentáveis, através desse programa, as escolas públicas dispõem de recursos para implementar e divulgar projetos pedagógicos voltados à promoção da cultura da sustentabilidade, envolvendo três dimensões interrelacionadas – espaço físico, gestão e currículo (BRASIL, 2013). Além das três escolas de Jataúba, a relação de unidades contempladas³⁵ pelo Programa sinaliza a participação de 13 escolas da rede municipal de Santa Cruz do Capibaribe, o que reitera a afirmativa do protagonismo das escolas na elaboração e implementação de ações de EA. Entretanto, diante da redução de investimentos públicos em educação, consumada na aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2016, deve ser questionada a continuidade do protagonismo do Governo Federal na descentralização das políticas públicas de EA e os reflexos sobre a (des)estatização destas. Nesse contexto, Loureiro (2016, p. 68) sublinha que

É preciso assegurar maior articulação nos órgãos ambientais e de educação, buscando ampliar recursos orçamentários, uma vez que estes, no cenário atual, são incapazes de viabilizar programas em escala nacional. Esse aspecto é crucial para se sair de uma situação que obriga que se façam as parcerias público-privadas, que não são as mais adequadas nos casos em que a autonomia e a independência das instituições de Estado são fundamentais.

Na reunião ordinária de abril de 2014, o CME de Jataúba discutiu prioridades e medidas relacionadas à gestão de resíduos sólidos do Município. Uma das propostas envolveu a divulgação da cartilha “Planeta Melhor”, com a realização de oficinas de reciclagem pelas

³⁴ Criada no intuito de mobilizar e fortalecer o movimento da juventude nas questões relacionadas ao meio ambiente, a Primeira Conferência Infantojuvenil de Meio Ambiente em 2003, através do Programa “Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas”. No ano de 2013, Jataúba realizou sua I Conferência Municipal, mesmo ano no qual ocorreu a quarta edição Nacional, com o tema “Vamos Cuidar do Brasil com Escolas Sustentáveis”.

³⁵ Relação disponível em: http://pdeinterativo.mec.gov.br/arquivo/pdf/Escolas_PDDE_Sustentavel_2014_adexao.pdf.

três escolas participantes do PDDE-Escolas Sustentáveis. Na ocasião, os conselheiros propuseram ainda um nome para um projeto (“Jataúba, cidade que inova: lixo que não é lixo”, agregando as ações de EA e sinalizando a importância de criação de uma cooperativa junto aos catadores locais. O tema gestão de resíduos sólidos também foi evidenciado na pauta do CME de Brejo da Madre de Deus durante as reuniões de maio e de junho de 2015, englobando a divulgação e o relato da audiência pública promovida a fim de levantar prioridades sociais e educacionais para o plano municipal de resíduos sólidos. No intervalo de 2010 a 2014, não houve registro de reuniões realizadas, o que pode explicar a pontualidade dos temas ambientais na pauta do CME de Brejo da Madre de Deus.

Outro projeto destacado pela presidência dos CME de Jataúba e de Brejo da Madre de Deus engloba as ações do projeto Águas de Areias, anteriormente pontuadas pela presidente do Condema de Poção. Uma das atividades educativas do projeto envolveu a produção de cartilhas autorais (em um dos relatos, citadas como “livrinhos”) por professores e estudantes da Educação Infantil e do ensino regular, abrangidos nessa modalidade representantes de turmas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. O conteúdo das 12 cartilhas produzidas, diversificado em função dos contextos nos quais as escolas estão inseridas, retrata as percepções de comunidades educacionais sobre fragilidades e potencialidades na sua relação com as águas do Capibaribe naquela região (FARIAS et al., 2016b). Além das escolas da zona urbana, as ações de EA do referido projeto também incluíram as escolas da zona rural, complementando-se às ações educativas já desenvolvidas:

Olhe, nós tivemos recentemente o projeto Águas de areias, que foi assim um trabalho perfeito, belíssimo. Inclusive um dos nossos livrinhos, da nossa criançada, foi editado, e no mês de dezembro nós fizemos um trabalho, bem assim, legal com os nossos alunos [...]. Eu perguntava a eles qual era a importância daquele projeto, e eles mostravam que era a importância dos nossos rios que estão morrendo. (Presidente CME - Jataúba).

Teve o projeto Águas de areias, que foi bastante trabalhado pelas escolas da zona rural, entre outros projetos que a coordenação elabora, que são trabalhados, são feitas ações na comunidade; em algumas, se fazem movimentos, exposições nas escolas para que a comunidade participe, como também outras escolas vão à escola que organizou. (Presidente CME - Brejo da Madre de Deus).

Uma fragilidade identificada na atuação dos CME para a incorporação do viés ambiental nos planos e projetos educacionais dos municípios tange à incorporação passiva do viés ambiental, na medida em que é observada a repetição da mesma elaboração feita no âmbito do Plano Nacional de Educação e ratificada em um dos depoimentos. Em parte, tal

condição justifica-se na medida em que os próprios colegiados gestores da educação não têm funcionado conforme a regularidade adequada e, conseqüentemente, tendo inviabilizado um processo permanente de discussão e participação públicas nas questões atinentes às demandas da educação municipal. Dessa forma, os conselhos tendem a ser sujeitados à condição de fiscalizadores de políticas públicas exógenas, tendo reduzido o seu real potencial frente à consolidação de uma gestão democrática.

Infelizmente esse é um tema ainda pouco abordado. É um tema que foi abordado ano passado na elaboração do plano, mas eu não vou dizer que foi uma inovação nossa: foi porque essa parte já fazia parte do Plano Nacional. Foi apenas debatido, mas nada de inovador, de o conselho apresentar de novo quanto ao meio ambiente. (Presidente CME - Santa Cruz do Capibaribe).

Do ponto de vista do Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe, o componente educativo está atrelado ao tratamento de problemas tangentes ao uso inadequado das margens de corpos de água, à deposição de resíduos, ao assoreamento de rios e reservatórios e ao uso consciente da água, sendo sinalizado o estímulo ao desenvolvimento de planos de EA (PERNAMBUCO, 2010a). Por outro lado, o fato do referido plano diretor não vislumbrar uma agenda educacional permanente pode ser um agravante à elaboração e implementação de ações de EA no contexto da bacia, na medida em que esta é tratada de maneira difusa e desvinculada de um planejamento que a considere em suas especificidades enquanto política pública. Para Sotero e Sorrentino (2010), os investimentos estruturantes no campo da EA tem sido insuficientes frente à diversidade de realidades e de atores, o que demanda a ampliação do cardápio de possibilidades de recursos e da organicidade das ações.

Na direção de uma maior protagonismo dos municípios, a atuação contínua do CME representaria uma possibilidade de envolver e articular instituições e atores locais, no intuito de induzir a elaboração e a implementação municipal de políticas e ações de EA, assim como enfrentar o desafio da descontinuidade das políticas públicas nesse campo e da correspondência da responsabilidade educadora do Município exclusiva aos espaços educativos formais (BIASOLI e SORRENTINO, 2015). Dada a intersetorialidade expressa pela estrutura de gestão da PNEA, o presidente do CME de Santa Cruz foi indagado quanto à relação de diálogo do CME com o órgão gestor ambiental do Município, a fim de fortalecer a dimensão ambiental nas políticas educacionais. Dessa forma, o presidente se posicionou:

[...] A gente, como conselho de educação, faz muitas reuniões e propostas voltadas apenas para a educação em si - uma melhoria em uma escola, uma melhoria em

uma sala, um ventilador que tá faltando ali e aqui - mas nunca com essa visão de tá unindo forças com outros conselhos e outras secretarias. Acho que essa visão que você tá trazendo será muito importante para as próximas reuniões que teremos. (Presidente CME - Santa Cruz do Capibaribe).

Diante do reconhecimento dos reflexos da fragmentação setorial e da importância atribuída pelo conselheiro à abordagem trazida por este estudo, fica evidenciada a necessidade de um tratamento intersetorial para as políticas de EA, a fim de fortalecer a atuação dos CME na gestão ambiental local. Por outro lado, do ponto de vista da ampliação da vertente ambiental nos planos municipais de educação, é fundamental que seja problematizada e revista a restrição da sua implementação às instâncias do setor educacional, a fim de que possam ser estabelecidos espaços de diálogo entre os setores educacional e ambiental, a exemplo das comissões interinstitucionais de EA, criadas na esfera estadual.

7.3.4 Conselhos Municipais de Assistência Social

Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) são colegiados gestores decorrentes da Lei Federal nº 8.742/1993, conhecida como a “Lei Orgânica da Assistência Social - Loas”, alterada pela Lei nº 12.435/2011, e regulamentados pela Resolução do CNAS nº 237/2006, que estabelece as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos de assistência social. Segundo Coelho et al. (2011), o surgimento da assistência social enquanto política pública inscreve-se nas lutas históricas de movimentos sociais e das inovações trazidas pela CF de 1988, em contraponto à predominância das ações pontuais de caráter filantrópico e assistencialista.

Um dos públicos atendidos pela política pública da assistência social corresponde aos cidadãos e aos grupos em situação de exclusão pela pobreza, sendo uma vertente relevante para os municípios investigados, uma vez que a região Nordeste corresponde à maior faixa de concentração de pobreza rural da América Latina, com 35% da população rural do Semiárido vivendo em situação de pobreza extrema (EL-DEIR, 2012). Nessa condição, um dos dispositivos vislumbrados na Loas, voltado ao enfrentamento da pobreza, contempla nitidamente a interface com a dimensão ambiental, conforme o preconizado pelo art. 25:

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da

qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social. (BRASIL, 1993).

Segundo Campos (2012), os programas sociais têm trazido contribuições significativas para a redução dos impactos sociais das últimas estiagens. Vale considerar que as condições de vulnerabilidade social enfrentadas por muitas comunidades rurais do Semiárido são decorrentes da lógica antropocêntrica e utilitarista presente na relação entre sociedade, natureza e desenvolvimento, requerendo um enfoque ancorado na noção de *vulnerabilidade socioambiental*³⁶. Nessa direção,

Desde o início do processo colonizador, o homem do semiárido foi deixado apenas com os recursos naturais de seu habitat frágil. Assim, o desenvolvimento econômico da região, em seus vários ciclos, tem contribuído para uma pressão excessiva sobre os recursos naturais da região, colocando em risco a sobrevivência da caatinga e a sua própria. (SILVA e PAULINO, 2011, p. 15).

No caso dos municípios investigados, o CMS de Poção foi criado em 1997, enquanto que o de Santa Cruz do Capibaribe foi instituído pela Lei Municipal nº 1.099/95, passando por modificações decorrentes das leis municipais nº 1.114/96, 1.212/1997 e 1.748/2008. No tocante às competências legalmente atribuídas (Quadro 21), foram identificadas para o CMAS de Santa Cruz do Capibaribe funções de natureza normativa, fiscalizadora e deliberativa, sendo unânime a ausência de uma menção ao viés ambiental, e a predominância de atribuições relacionadas às condições estruturais de funcionamento do referido colegiado.

Quadro 21 - Competências legalmente atribuídas aos CMAS investigados

Município	Atribuições do CMAS
Poção	-
Jataúba	-
Brejo da Madre de Deus	-
Santa Cruz do Capibaribe	• Definir as prioridades da política de assistência social; • Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência; • Aprovar a Política Municipal de Assistência Social; • Atuar na formação de estágio e controle de execução da política de assistência social; • Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e aplicação de recursos; • Acompanhar critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias

³⁶ Segundo Loureiro (2012, p. 121), tal noção corresponde a um “conceito construído para permitir a identificação e classificação de grupos: em maior dependência direta dos recursos naturais para trabalhar e melhorar suas condições de vida; excluídos do acesso a outros bens públicos; e ausentes de participação em processos decisórios de políticas públicas que interferem na qualidade do local em que vivem”.

	do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e aplicação de recursos; • Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município; • Aprovar critérios de qualidade para funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal; • Aprovar critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência no âmbito municipal; • Apreçar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior; • Aprovar seu regimento interno; • Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; • Convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; • Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; • Aprovar critérios de concessão dos benefícios eventuais.
--	---

Fonte: Santa Cruz do Capibaribe (1995)

Uma observação inicial tange à dificuldade encontrada no acesso às leis de criação dos CMAS nos municípios de pequeno porte, em virtude da dificuldade de localização nos arquivos das câmaras municipais como da não-disponibilização pelos próprios conselhos. No caso de Brejo da Madre de Deus e de Jataúba, as atas não foram disponibilizadas pelos conselhos, sendo consideradas apenas as informações cedidas em entrevista. Apesar da existência da lei de acesso à informação, a cultura de transparência pública ainda é realidade distante do Estado de Pernambuco, onde 183 dos 185 municípios estiveram em 2015 abaixo do nível desejado, segundo mapeamento do Tribunal de Contas do Estado³⁷. Destes, Brejo da Madre de Deus e Poção foram avaliados como “críticos”, e Jataúba como “inexistente”.

Através do contato com os presidentes desses conselhos, foi possível registrar algumas impressões iniciais que ratificaram as funções fiscalizadora e normatizadora legalmente conferidas ao CMAS, incluindo o exercício do controle sobre os recursos repassados ao Município e a sua aplicação pelas instituições prestadoras de serviço na área da assistência social, dentro das prioridades elencadas pelo conselho:

Ele (conselho – grifo meu) atua nos projetos que vêm sendo desenvolvidos com os grupos, principalmente na questão financeira: antes que a gente bote em prática qualquer projeto que tem que ser usado o lado financeiro, a gente reúne sempre o conselho e mostra quais os projetos para que eles aprovem ou não, porque tudo a gente trabalha em cima de um orçamento. (Presidente CMAS - Poção)

³⁷ Fonte: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/12/recife-e-o-unico-municipio-de-pe-com-indice-desejado-de-transparencia.html>.

O conselho é um órgão fiscalizador das políticas públicas da assistência. No município de Santa Cruz, temos várias instituições estatais mantidas pelo governo municipal, estadual ou federal [...]. Aí essas são instituições que são fiscalizadas pelo conselho. [...] E também, casos extras, casos esses que aparecem, que vêm ao conhecimento do conselho para que faça suas deliberações. (Presidente CMAS - Santa Cruz do Capibaribe)

De acordo com o depoimento da representante do CMAS de Poção, verifica-se uma menção a projetos voltados aos grupos atendidos pela Secretaria de Assistência Social. Segundo informações repassadas, os grupos incluem crianças, adolescentes, jovens, gestantes, pessoas com deficiência e idosos, que participam de oficinas promovidas com a deliberação e a fiscalização do colegiado. Um fator importante no Município tange ao fato de 51,4% da população rural e 48,6% da população urbana estarem inseridos dentro da população em situação de pobreza extrema (PERNAMBUCO, 2013a). Da mesma forma que em Poção, a população rural tem sido a mais afetada pela pobreza (61,4%) (PERNAMBUCO, 2013b), enquanto que em Brejo da Madre de Deus e Santa da Cruz do Capibaribe tem atingido 69% e 96,% de suas populações urbanas, respectivamente (PERNAMBUCO, 2013c; 2013d). Dessa forma, os dados dos relatórios dão indícios da espacialização da vulnerabilidade socioambiental nos municípios investigados, ao mesmo tempo em que ratificam as disparidades econômicas e sociais do desenvolvimento capitalista na Capital das confecções.

No início da entrevista realizada com o presidente do CMAS de Brejo da Madre de Deus e secretário de assistência social, foi relatado que o conselho estava desativado antes do início da gestão municipal 2013-2016. Desde então, o colegiado tem se reunido bimestralmente, com a participação de 10 conselheiros, sendo cinco representantes do Poder público e cinco representantes da sociedade civil, isto é, membros do Sindicato de Trabalhadores Rurais, da associação de comércio, das igrejas locais e dos grupos de escoteiros. Não obstante, à semelhança do relato feito pela presidente do Condema de Poção e pelo presidente do Condema de Santa Cruz do Capibaribe, uma das dificuldades identificadas em Brejo da Madre de Deus é baixa tradição associativa:

O nosso Município tem certo déficit de organização da sociedade civil, isso implica muito na formação dos conselhos. A gente sente a necessidade de aqui ter associação de moradores, associação de mulheres, associação de confeccionistas - como aqui tem o pólo de confecção, associação dos toyoteiros, que nós não temos. Então, isso aí fica um pouco meio que, assim, igreja e sindicato: são praticamente as mesmas pessoas que a gente envolve nesse processo. (Presidente CMAS - Brejo da Madre de Deus).

Do ponto de vista da inserção dos aspectos ambientais na atuação do CMAS, foram evidenciadas duas condições distintas. No contexto de Poção, a percepção inicialmente registrada pela presidência do CMAS demonstrou a ausência de uma associação entre a matéria ambiental e as questões que compõem o objeto da política da assistência social. Algumas considerações foram pontualmente feitas, a partir de situações ilustradas, relacionando a problemática dos resíduos sólidos com a exploração do trabalho infantil:

[...] Assim, crianças em lixão, essas coisas aqui não tem não. Uma vez ou outra a gente vê algum menino, em alguma festa, catando latinha. Mas não questão de ser, assim, lixão mesmo. (Presidente CMAS - Poção).

Em relação aos municípios de Jataúba, Brejo da Madre de Deus e Santa Cruz do Capibaribe, a percepção da presidência do CMAS refletiu um reforço do condicionamento das questões ambientais a uma agenda setorial específica, a de meio ambiente, tal qual a percepção de alguns conselheiros identificada no estudo de Assis et al. (2012), ao analisar a integração dos aspectos ambientais na atuação do conselho municipal de desenvolvimento urbano de Santo André – SP. Tal constatação remete à condição de externalidade à qual o meio ambiente tem sido vinculado pela ciência e pela política (LEFF, 2000), na medida em que a política de assistência social é operada em considerar os determinantes ambientais da vulnerabilidade dos grupos atendidos. Ao mesmo tempo, representantes da assistência social são vinculados à composição dos Condema (no depoimento do presidente do CMAS de Brejo da Madre de Deus, confundido com o CMDRS), espaço nos quais a aproximação com as questões ambientais são possíveis:

De meio ambiente, não. A gente é focado realmente só na área de assistência. (Presidente CMAS - Jataúba).

Não, não tratamos em particular (a questão ambiental – grifo meu). Mas eu tenho assento no Condesb, que é o conselho de desenvolvimento, onde lá a gente discute muito no âmbito - é praticamente tudo sobre questões ambientais. A assistência tem assento nesse conselho também. (Presidente CMAS - Brejo da Madre de Deus).

[...] A parte de meio ambiente tem a sua secretaria própria. Aí, ligado à assistência social, tem algumas ações; mas, ações que são desenvolvidas pela pasta do meio ambiente. [...] Sempre que acontece alguma ação relacionada ao meio ambiente, da secretaria de meio ambiente, o conselho ,quando convidado, sempre participa. (Presidente CMAS - Santa Cruz do Capibaribe).

Uma das questões que tem desafiado a gestão ambiental em Santa Cruz do Capibaribe e tem demandado uma relação de proximidade com a Secretaria Municipal de Cidadania e Inclusão Social tange à organização dos catadores do município e os conflitos decorrentes das

invasões feitas no aterro sanitário por uma parcela de catadores do Município de Brejo da Madre de Deus. Posto que as populações mais ambientalmente injustiçadas no Brasil incluem moradores do entorno de aterros e lixões³⁸, fica evidente a necessidade de uma atenção especial a esse segmento, tanto por parte dos órgãos ligados à política de assistência social como daqueles voltados à política ambiental, uma vez instalada uma condição de vulnerabilidade socioambiental. Nesse sentido, foi ilustrada uma intervenção dos CMAS de Brejo da Madre de Deus e de Santa Cruz do Capibaribe na problemática abordada:

Enquanto secretaria, nós fizemos visita no aterro sanitário de Santa Cruz do Capibaribe. Por que de Santa Cruz? Porque o catador de lá é de São Domingos, é de Brejo. É nosso. Então, nós procuramos fazer um trabalho com eles lá. De que forma? Procurando mostrar a eles o direito que eles têm. Então, fomos, fiz reunião com eles, isso foi em janeiro do ano passado. Trouxemos eles para o CRAS, onde lá a gente fez todo o atendimento com pessoal. Tinham deles lá que não tinha nenhum tipo de documento, não sabia que tinha direito a algum benefício que o governo federal possa garantir, dentre outros. Então, a gente teve um início, a gente não foi com o carro e trouxe eles pra cá não. A gente levou o CRAS, levou o CREAS, levou toda a nossa equipe, registramos em foto toda essa nossa ida lá, conversamos. E existe uma resistência, por parte deles: algumas famílias atenderam de imediato; e outras se esconderam, infelizmente – não sei se a palavra é essa – se acostumaram com essa situação. Então, existe certa resistência. (Presidente CMAS - Brejo da Madre de Deus).

Teve há um tempo atrás – não sei qual foi o período, pouco tempo isso, uma coisa de quatro anos – chegou ao conhecimento do conselho a questão do trabalho infantil, que tinha crianças no aterro sanitário. Aí foi feita uma busca ativa e feita uma ação pela assistência social voltada à erradicação do trabalho infantil no aterro sanitário. (Presidente CMAS - Santa Cruz do Capibaribe).

De acordo com Acselrad (2006), as condições de vulnerabilidade são determinadas não somente por fatores individuais, mas também político-institucionais e sociais, uma vez que a abordagem centrada no indivíduo tende a condicionar o processo de vulnerabilização às escolhas pessoais – digam-se, socialmente determinadas em função das desigualdades sociais e ambientais. Por essa ótica, a resistência dos catadores, apontada no relato do presidente do CMAS de Brejo da Madre de Deus, precisa ser analisada por uma perspectiva que não naturalize essa postura como aspecto comum à condição de “ser catador”, mas que aborde criticamente o tratamento institucional historicamente quanto ao enfrentamento da pobreza extrema no Município que, ainda que afete 69% da população brejense da zona urbana, não induzir um atendimento secundário aos 31% da população brejense que habite a zona rural.

³⁸ MAPA DA INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL. Resumo. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br/index.php?pag=resumo>>.

Nessa contexto, o autor ainda situa a mobilidade espacial como um elemento chave no processo de construção da vulnerabilidade, na medida em que as populações urbanas e rurais são assimetricamente atendidas por equipamentos e serviços públicos.

No caso de Jataúba, a atuação do CMAS tem se dado através do acompanhamento de cursos oferecidos pela Secretaria de Ação Social em conjunto com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. Segundo a postagem de um blog local³⁹, a parceria tem visado à ampliação de serviços e benefícios para a população rural, que concentra a maior porcentagem de famílias afetadas pela pobreza extrema, favorecendo a inclusão produtiva e a geração de renda. Em visita à Secretaria, foram identificados banners que ilustravam ações ligadas à práticas envolvendo agricultura familiar e o cultivo de plantas medicinais, ratificadas em depoimento pelo presidente do CMAS. Em Brejo da Madre de Deus, o presidente do CMAS relatou algumas iniciativas da secretaria e apoiadas pelo conselho:

Vê bem, a gente tem pensado em contribuir com algumas situações, e nesse momento está tendo uma reunião para tratar sobre a questão ambiental que está, dessa virose, alguns trabalhos pontuais [...]. O nosso centro de convivência está começando a funcionar: a nossa primeira meta está em incluir dentro dele, durante três meses, a questão de reflorestamento, de árvores que nós temos aqui pela cidade. Então, a gente tá procurando a secretaria. Isso aí a gente leva pra o conselho, mas é mais a secretaria que tem essa vontade de fazer. (Presidente CMAS - Brejo da Madre de Deus).

No tocante à frequência dos aspectos ambientais nas reuniões dos CMAS, as evidências sinalizaram uma única menção à dimensão ambiental, em meio às 49 reuniões realizadas pelo CMAS de Poção (de fevereiro de 2010 e dezembro de 2015) e às 16 realizadas pelo CMAS de Santa Cruz do Capibaribe (de dezembro de 2013 e maio de 2015). No primeiro caso, a temática ambiental foi vinculada a um conjunto de capacitações anunciadas na reunião ordinária de abril de 2010, que foram realizadas no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), um programa intergovernamental e intersetorial destinado à proteção e à retirada de crianças e adolescentes, com idade inferior a 16 anos, do trabalho precoce. Nesse panorama, foram previstas capacitações de EA para monitores do programa, incluindo oficinas com material reciclável e a produção de mudas em sementeiras. No segundo caso, foi identificada na reunião ordinária de dezembro de 2013 a apresentação

³⁹ Notícia disponível em: <http://geraldosilvacross.blogspot.com.br/2014/05/jatauba-parceria-de-sucesso.html>.

de uma demanda para o plantio de árvores nas principais vias da cidade por um representante de uma associação; todavia, sem haver em ata registros de qualquer encaminhamento dado.

Do ponto de vista do Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe (PERNAMBUCO, 2010a), as recomendações feitas na área social, com vistas a um cenário sustentável da bacia, abrangem fundamentalmente a melhoria nas condições de habitabilidade das populações e as alternativas para o esgotamento sanitário, sobretudo nas áreas rurais. Nesse aspecto, convênios voltados à implantação de melhorias domésticas sanitárias foram identificados no Portal da Transparência, incluindo os municípios de Poção (31/12/2007 a 31/08/2014), de Jataúba (31/12/2013 a 31/12/2016), de Brejo da Madre de Deus (20/06/2006 a 19/06/2009) e de Santa Cruz do Capibaribe (31/12/2014 a 31/12/2016), todos financiados pela Funasa. Outra parte das medidas do Plano abrange o fortalecimento da agricultura familiar na perspectiva da inclusão social produtiva, sendo este atestado para os municípios através dos CMDRS.

Outra possibilidade identificada para aproximação das políticas ambientais e sociais inclui o desenvolvimento de projetos direcionados a públicos em situação de vulnerabilidade. Um exemplo destacado em Brejo da Madre de Deus pela presidente do Condema é o trabalho realizado pela comunidade Kairós, um movimento religioso do Município de Taquaritinga do Norte voltado ao aproveitamento de resíduo têxtil na confecção de produtos por pessoas em situação de dependência química. Nesse contexto, o Condema tem dado visibilidade a ação do movimento e apoiado a distribuição dos pontos de coleta no Município:

Tem o movimento da igreja, que é ligado com um movimento lá de Taquaritinga do Norte, chamado comunidade Kairós, que faz coleta seletiva de tecido. Tem muito tecido, por conta das confecções, que é queimado, é jogado na estrada. E essa comunidade Kairós coleta, através da igreja, pra fazer travesseiros com pessoas com dependência química. Então, esse é mais com a comunidade católica carismática. (Presidente Condema - Brejo da Madre de Deus).

Durante a audiência pública relativa ao Plano Municipal de Resíduos Sólidos de Santa Cruz do Capibaribe, identificou-se outra iniciativa, desta vez voltada à produção de sabão caseiro através do aproveitamento do óleo de fritura (Figura 23), sendo o produto destinado às famílias em situação de vulnerabilidade social. O interesse em destacar tal prática deve-se ao fato de tratar de um projeto realizado com a parceria das Secretarias Municipais de Cidadania e Inclusão Social e de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente, além de apresentar um tempo razoável de existência e atuação local. Dessa forma, são evidenciadas experiências de práticas ambientais com inserção visível no campo da assistência social.

Figura 23 - Campanha de projeto ambiental voltado a grupos socialmente vulneráveis (15/05/2015)



Foto: Wagner Aguiar (2015)

É válido destacar que todos os municípios considerados possuem um Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), fator pelo qual a gestão municipal tem sido a segunda fonte de recursos para as ações da política de assistência em 96,1% dos municípios do Agreste Central e 89,4% dos municípios do Agreste Setentrional (PERNAMBUCO, 2012b; 2012c). Ao mesmo tempo, a disponibilidade de recursos financeiros não pode ser compreendida como único fator de sucesso para a atuação de um colegiado gestor, seja no setor da assistência social ou qualquer outro. Dessa forma, as fragilidades têm se feito presentes também na atuação dos CMAS, sendo identificadas para os municípios: a falta de alternância na representação, a ausência de espaços físicos essenciais ao desenvolvimento das atividades do conselho, a presença de entidades filantrópicas/religiosas e a ausência de equipe técnica de apoio e de comissões temáticas (PERNAMBUCO, 2013a; 2013b; 2013c; 2013d).

No caso deste último, conforme anteriormente destacado, além de subsidiar a tomada de decisão em matérias específicas ou de pouco conhecimento dos conselheiros, as comissões proporcionam uma postura mais legítima dos conselhos, na medida em que deixam de ser meros ratificadores de propostas governamentais e passam a protagonizar a elaboração de políticas endógenas (AVRITZER, 2007). Esse é um desafio posto para todos os conselhos considerados neste estudo.

A integração dos aspectos ambientais na atuação dos CMAS ainda não constitui uma realidade plenamente estabelecida, tal qual o verificado na atuação dos CME. É nítido o peso da influência exercida pela fragmentação setorial da gestão pública, impulsionada pela dissociação entre as lutas sociais e ecológicas inscritas na história do Brasil (LOUREIRO, 2012). Uma possível hipótese seria o fato de não haver dispositivos suficientes que ampliem a materialidade das questões ambientais nas políticas de assistência social.

Uma das comissões temáticas sugeridas poderia ser destinada ao tratamento de matérias sociais articuladas aos problemas ambientais dos municípios, a exemplo da proposta de Acselrad (2002) ao sugerir a instituição de uma câmara técnica de justiça ambiental no âmbito do Conama, capaz de gerar informações sobre as condições sociais da distribuição de risco e permitir a prospecção de medidas para o enfrentamento das desigualdades ambientais – diante da expansão das eólicas e dos impactos sociais desses empreendimentos sinalizados por Araújo (2015) e Ferraz (2015), esse deve ser um importante passo em direção a uma frente de resistência. Outro aspecto tange à carência de trabalhos sobre a intersetorialidade entre políticas públicas de assistência social e de meio ambiente, razão pela qual não foram investidos esforços para uma discussão mais ampla em torno dos resultados.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os conselhos gestores são valiosas conquistas dos movimentos sociais e instrumentos fundamentais à concretização do Estado Democrático de Direito no campo das tomadas de decisão e da implementação de políticas atinentes aos bens públicos, incluindo os bens ambientais. As normas jurídicas têm apontado para a criação e o fortalecimento dos conselhos de meio ambiente nos três níveis de governo, e para a subordinação deste ao grande capital, sendo o Município uma esfera de excelência na medida em que permite um grau maior de proximidade entre os gestores e as populações atendidas pelas políticas públicas. Por outro lado, é inegável a influência da hegemonia capitalista sobre a apropriação utilitarista dos bens ambientais, do conservadorismo nas relações de governo e da tradição cívica desfavorável sobre a viabilidade de uma governança ambiental democrática pelos conselhos gestores, fragilizada pela descentralização vertical das competências administrativas ambientais.

Na pretensão de analisar o papel dos conselhos gestores na implementação de políticas e práticas ambientais em quatro municípios situados no alto trecho da bacia hidrográfica do rio Capibaribe, a pesquisa possibilitou importantes conclusões e recomendações. Em relação ao primeiro objetivo específico, pode evidenciar na região a existência de uma grande quantidade de conselhos gestores instituída e uma pequena parte efetivamente funcional, em municípios desprovidos de capacidade de investimento e manutenção com recursos próprios, supondo uma apropriação instrumental dessas instâncias com vistas à habilitação dos setores governamentais ao recebimento de transferências da União e dos Estados. Tal constatação foi reforçada nos depoimentos que sinalizaram ainda a ausência de uma cultura cívica e/ou de uma baixa tradição associativa, transparecidos na falta de alternância de alguns conselhos, a exemplo dos CMAS e dos Condema.

No tocante ao segundo objetivo específico, pode-se concluir que os conselhos estudados são providos de competências decisórias diversas, incluindo a competência deliberativa, fundamental ao exercício do controle social sobre as decisões e as medidas governamentais. Entretanto, em boa parte das análises, constataram-se situações que dificultam a materialidade desse poder no âmbito de alguns conselhos, a exemplo da predominância do segmento dos funcionários e gestores na presidência desses órgãos –

geralmente, detentores do poder de agenda – e da baixa assiduidade de representantes do segmento da sociedade civil. No caso dos pequenos municípios, além da baixa tradição participativa, a situação é agravada pelas elevadas taxas de munícipes não-alfabetizados ou com formação básica incompleta e, concomitantemente, pela ausência de ações destinadas à formação de conselheiros (salvo alguns municípios, a exemplo de Brejo da Madre de Deus, em que o CME e o CMS têm viabilizado capacitações). Em boa parte dos depoimentos de presidentes, sobressaiu-se a representação dos conselhos como órgãos de fiscalização e de assessoramento, sinalizando o distanciamento do papel constitucional conferido a esses colegiados através das lutas sociais.

Quanto ao terceiro objetivo específico, a conclusão aponta para uma continuidade na criação desses colegiados e, ao mesmo tempo, para dificuldades no funcionamento regular, sendo explicitado o esvaziamento desses colegiados decorrente de fatores diversos, desde a diacronia dos interesses políticos até o aumento na tendência da discussão ambiental mediada pelas ferramentas virtuais, aparentando vir contribuindo para manifestações mais individuais. Essa conclusão foi essencial no sentido de fortalecer a importância do presente estudo junto aos municípios, como de evidenciar que nem sempre a qualidade da participação é proporcional ao tamanho do município, conforme defendido por outros trabalhos. Para cada generalização sempre existirão situações particulares que precisam ser consideradas e, nesse contexto, a opção pelo método do estudo de caso teve sua validade explicitada

Em relação ao quarto objetivo específico, constatou-se que a dimensão ambiental vem sendo contemplada pelos marcos regulatórios dos conselhos gestores no campo de outras políticas públicas, como o desenvolvimento agrário, a saúde, a educação e a assistência social. No entanto, a predominância tem se dado apenas na esfera dos dispositivos elaborados no nível da União, de modo que a atuação dos Municípios tem sido mais de reproduzir tais elaborações nos seus marcos, em vez de produzir seus próprios regimentos à luz das particularidades locais. A título de exemplo, foi citada a relação entre os planos nacional e municipais de educação, indagando-se o papel dos conselhos gestores na construção endógena das políticas públicas implementadas no território do Município. Nessa perspectiva, as discussões pautaram o papel das comissões internas dos conselhos enquanto espaços providos de um papel pedagógico emancipatório, muitas vezes apenas previstas nas leis de criação e quase nunca experimentadas, seja pela ausência de motivação interna ou externa do conselho.

Em resposta ao objetivo geral, conclui-se que os CMDRS são os colegiados com maior atuação no campo das políticas públicas ambientais, apresentando intervenções nas matérias relacionadas às políticas de recursos hídricos, de conservação da biodiversidade, de saneamento básico e voltadas à produção sustentável – no caso das últimas, têm se mostrado as mais frequentes e compartilhadas com outros conselhos municipais. Vale frisar que as discussões e ações têm sido majoritariamente voltadas ao acesso à universalização do saneamento rural, sob a indução de políticas supramunicipais, a exemplo do Prorural e do Plano hidroambiental da bacia do Capibaribe, que vislumbra a atuação desses colegiados no eixo das obras de infraestrutura hídrica, ainda que possuam atuação no eixo socioambiental. Além de atuar nessas políticas exógenas, os CMDRS também tem sido um espaço de denúncias em torno de irregularidades nos serviços prestados pela administração local, fatos que refletem a coexistência das duas perspectivas de governança – a “boa governança” do Banco Mundial, exigida pelo financiamento dos projetos acessados via Prorural; e a “governança progressista/democrático-participativa”, pela qual a garantia dos direitos da população rural é questionada pelas organizações camponesas sob a dicotomia rural-urbano

Na sequência, os conselhos que têm internalizado o viés ambiental nas suas discussões são o CMS, o CME e o CMAS, tendo o primeiro atuado mais diretamente na vigilância ambiental, pelo acompanhamento das ações de combate aos vetores das arboviroses. No âmbito da saúde, também são constatadas ações de caráter mais permanente, a exemplo do projeto de educação em saúde ambiental de Jataúba e o arranjo produtivo local da fitoterapia em Brejo da Madre de Deus. O CME e o CMAS, por sua vez, demonstraram ter uma baixa inserção na gestão ambiental dos municípios havendo, em alguns casos, participações pontuais demandadas por estímulos externos aos seus setores, salientando-se a natureza intersetorial dos seus objetos de atuação e a vinculação das questões ambientais a si.

Além dos resultados previstos pela pesquisa, é válido destacar alguns obstáculos identificados na condução do estudo. Uma dificuldade inicialmente identificada foi relacionada à viabilização do acesso a documentos e informações de natureza institucional. No tocante às leis de criação dos conselhos, Santa Cruz do Capibaribe dispõe de um canal de acesso mais elaborado que os demais, de forma que em Poção e em Jataúba não é possível ter acesso *on-line* às leis criadas antes do ano de 2010, sendo a única alternativa a solicitação por

escrito à presidência do colegiado. Com relação ao acesso a regimentos e atas, foi adotado o mesmo procedimento de solicitação, acompanhado de uma declaração assinada pelo orientador. A maioria dos conselhos contribuiu prontamente, enquanto que em algumas ocasiões foi preciso pedir uma intermediação direta do orientador e, em poucos casos, o acesso foi negado – um destes, sob a imposição da gestora de uma secretaria municipal. Outro fator foi a indisponibilidade de algumas atas relativas às reuniões de conselhos em diretorias anteriores, inviabilizando a análise no intervalo estabelecido.

No tocante à identificação de notícias institucionais relativas aos conselhos ou à gestão ambiental municipal, foi unânime em Poção e em Jataúba a inexistência de notícias no *site* de suas Prefeituras. No caso de Santa Cruz do Capibaribe, a página da Prefeitura é constantemente atualizada, e até um *site* não-institucional foi localizado para noticiar projetos desenvolvidos pelo órgão de gestão ambiental do Município, no entanto desatualizado. Um fenômeno na região é a postagem de notícias realizada pelos “blogueiros”, fontes complementares de informação também consideradas nesta pesquisa. Em alguns casos, tem se constatado o uso do *Facebook* para noticiar atividades institucionais; contudo, as postagens tendem a resumir-se ao conteúdo imagético, não oferecendo informações suficientes para um conhecimento pleno do fato registrado. Por fim, uma última dificuldade foi associada à clareza na redação de atas de alguns conselhos. A maioria faz uso do livro de atas registradas manualmente, sendo três os que fazem uso do registro mediado pela digitação em computador. Em ambas as formas é possível identificar casos de redação muito resumida, simplesmente registrando, por exemplo, que tal tema foi tratado, mas sem oferecer mais detalhes sobre as circunstâncias e os encaminhamentos relativos à pauta levantada. Daí a necessidade e a importância de um de caso contemplar mais de uma fonte de evidência.

Em termos de recomendações para o fortalecimento da atuação dos conselhos na gestão ambiental local, uma primeira medida deve passar urgentemente pela revisão crítica da quantidade, da composição e da relação orgânica de conselhos em municípios onde, muitas vezes, os órgãos públicos e a sociedade em geral ignoram o sentido real que deveria acompanhar a criação e o funcionamento de um conselho gestor. Em nada contribui para o Estado Democrático o incentivo à criação de conselhos que não funcionam, ou que não tenham decorrido de demandas legitimadas pelo conjunto da sociedade. Nesse aspecto, sugere-se ao Governo do Estado a oferta de cursos sobre controle social para conselheiros e

não-conselheiros, de modo a viabilizar uma compreensão real do papel e do funcionamento de um colegiado gestor, ao mesmo tempo em que poderia aproximar membros da sociedade civil das instâncias colegiadas, fomentando a importância da organização da sociedade civil e da inserção das organizações no circuito de alternância da composição dos conselhos.

Do ponto de vista da organicidade, à semelhança das disposições previstas na PNPS, cada município poderia instituir um sistema municipal de participação social, que congregasse informações de todos os conselhos acessíveis ao conhecimento público e abrigasse instâncias de diálogo entre conselhos, seja no intuito da abordagem de questões comuns às pautas setoriais, como no da afirmação da sua identidade como órgãos deliberativos. Experiências como a do Fórum Permanente de Conselhos de Piracicaba/SP e a do Fórum interconselhos do Plano Plurianual do Governo Federal⁴⁰ podem ser duas referências passíveis de estudo e de apropriação pelos municípios, com bases nas condições existentes.

Outra proposição seria a ativação de comissões internas dos conselhos voltadas às questões ambientais, acompanhadas de uma requalificação da compreensão fragmentada de ambiente institucionalizada nos discursos e medidas governamentais. Além dos CMS, boa parte das leis de criação dos CMAS e dos CME prevê a criação de comissões ou câmaras setoriais/intersetoriais para o tratamento de pautas específicas. Nesse contexto, os órgãos ambientais, em conjunto com os demais órgãos de políticas setoriais, poderiam viabilizar recursos direcionados ao estudo e à produção de subsídios para a formulação de agendas setoriais ambientalizadas – certamente essa medida seria mais efetiva do que o simples estímulo à criação de novos Conselhos, ao mesmo tempo em que proporcionaria aos conselhos a capacidade de formular políticas públicas ambientais, em vez da mera fiscalização. Essa recomendação é oportuna frente à complexidade de novas atividades que vêm sendo integradas ao dinamismo econômico do Agreste Central, a exemplo dos parques eólicos, que trazem consigo um conjunto de impactos a ser conhecidos e administrados publicamente nos diferentes conselhos, sejam setoriais/temáticos e/ou abrangentes de segmentos sociais. Nesse contexto, tal proposição parece ser mais apropriada aos CMS e CMAS de Poção, de Jataúba e

⁴⁰ Informações sobre as experiências podem ser acessadas nas páginas do Fórum Permanente de Conselhos de Piracicaba – Fopec (<http://conselhos.piracicaba.sp.gov.br/fopec/>) e no trabalho de Avelino e Santos (2014) “O Fórum interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento”, listado nas referências.

de Brejo da Madre de Deus que, ao dispor de transferências e funcionar com regularidade, podem contribuir uma abordagem mais consistente e integrada da problemática.

Em termos de novas pesquisas, foram recomendadas ao longo deste documento algumas perspectivas: (i) a relação entre a predominância de conselhos deliberativos e paritários no Nordeste e o teor democrático das deliberações diante do baixo capital social; (ii) as condições de origem dos Condema pioneiros em Pernambuco antes da CF de 1988; (iii) a efetividade deliberativa e democrática dos novos Condema criados a partir das exigências de órgãos superiores, frente à implementação de novas normas ambientais, a exemplo da PNRS; (iv) a configuração da política ambiental em CMDRS atuantes em municípios com elevada urbanização; e, (v) a potencialidade dos colegiados de desenvolvimento territorial como instâncias de coordenação da integração ambiental nos CMDRS.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

ACSELRAD, H. **Quatro teses sobre políticas ambientais ante os constrangimentos da globalização**. [S.l.: s.n.], 2002. Disponível em:

< <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/doc/polambgl.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** 2006. Disponível em: <<http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/Vulnerabilidade%20Ambientais%20Proce%20ssos%20Rela%E7%F5es%20Henri%20Acselrad.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Panorama da qualidade das águas superficiais no Brasil**. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos. Brasília: ANA, 2005.

_____. **Conjuntura dos recursos hídricos**: informe 2014. Brasília: ANA, 2015.

AGUIAR, W. J.; BRAGA, R. A. P. Desafios e possibilidades referentes à implementação da política de resíduos sólidos em Santa Cruz do Capibaribe-PE. In: EL-DEIR, S. G.; PINHEIRO, S. M. G.; AGUIAR, W. J. (Org.). **Resíduos sólidos**: práticas para uma gestão sustentável. 1. ed. Recife: EDUFRPE, 2016. p. 70-79.

AGUIAR, W. J.; MAIA, F. J. F. ; EL-DEIR, S. G. A efetivação do direito fundamental á água no semiárido. In: MESSIAS, A. S. (Org.). **Gestão de água**: água, meio ambiente e saúde. 3. ed. Recife: FASA, 2013. p. 928-935.

ANDRADE, M. C. **A terra e o homem do Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 6. ed. Recife: EDUFPE, 1998.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. Autorizada construção de mais 23 usinas eólicas. [S.l.], dez. 2001 Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias_area/dsp_detalheNoticia.cfm?idNoticia=748&idAreaNoticia=1>. Acesso em: 05 out. 2016.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 6. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Limen Juris, 2002.

ANUÁRIO DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS. [S.l.: s.n.], 2011.

ARAÚJO, J. H. C. **As tramas da implementação da energia eólica na zona costeira do Ceará: legitimação e contestação da ‘energia limpa’**. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em

Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ARAÚJO, L. P. S.; GONÇALVES, V. M.; SANTOS, E. M. Serra do Pará uma área prioritária para preservação ambiental – sugestão para criação de uma unidade de conservação em Santa Cruz do Capibaribe-PE. In: JORNADA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UFRPE, 14., 2014, Recife. **Anais...** São Paulo: Adaltech, 2014.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ASSIS, M. P. et al. Integração dos aspectos ambientais nas decisões: diferenciação de interesses no conselho municipal de política urbana de Santo André /SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 71-81, 2012.

AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O Fórum interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 1, p. 164-182, 2014.

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O Sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 33-47, 2012.

AVRITZER, L. Participação social no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 7-28.

AZEVEDO A. A.; PASQUIS R.; BURSZTYN M. A reforma do estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, 2007.

AZEVEDO, E. M. **Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores**. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

BARCELLOS, C. F. Conselhos municipais de meio ambiente: evolução e características. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8., 2009, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá: SBEE, 2009. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-131-119-20090715194647.pdf>>. Acesso: 10 ago. 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARROS, M. C. **Estado, sociedade e esfera pública: um olhar sobre conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco**. 2008. 186 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, 2004.

BELLA, S. D. **Semana das UCs: Instrumentos de Gestão: Plano de Manejo e Conselho Gestor**. Palestra proferida na II Semana das Unidades de Conservação de Pernambuco. Promoção: Agência Estadual de Meio Ambiente. Recife, 17 a 21 de outubro de 2016.

BERTOLDI, M. R. O direito humano a um meio ambiente equilibrado. **Jus Navigandi**, a. 5, n. 45, 2000.

BEZERRA, S. M. C. Diagnóstico ambiental preliminar da bacia hidrográfica do rio Laranjeiras - Brejo da Madre de Deus - Pernambuco. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 19., 1997, Foz do Iguaçu. **Anais...** [S.l.]: ABES, 1997. p. 1-3.

BIASOLI, S.; SORRENTINO, M. Educação ambiental e municípios: políticas públicas para sociedades sustentáveis. In: RAYMUNDO, M. H. A.; BRIANEZI, T.; SORRENTINO, M. (Org.). **Como construir políticas públicas de educação ambiental para sociedades sustentáveis?** São Carlos: Diagrama Editorial, 2015. p. 31-39.

BRAGA, R. A. P. **Instrumentos para a gestão ambiental e de recursos hídricos**. 1. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2009.

_____. As nascentes como fonte de abastecimento de populações rurais difusas. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v.5, p. 974-985, 2011.

_____. **O comitê da Bacia do Capibaribe**. Recife: Associação Águas do Nordeste, 2013.

_____.; SILVA, C. E. M., CAVALCANTI, C. A. V. **Guia para adequação ambiental em assentamentos rurais: a partir da experiência em assentamentos rurais da Zona da Mata de Pernambuco**. Recife: Associação Águas do Nordeste, 2013.

_____. et al. **Gestão e educação socioambiental na Bacia do Capibaribe**. Recife: Clã, 2015.

_____. As águas invisíveis nos rios intermitentes. In: _____. (Ed.). **Águas de areias**. 1 ed. Recife: Clã, 2016. p. 11-37.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981.

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

_____. Presidência da República. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o

funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1996.

_____. Presidência da República. Lei n. 9433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e dá outras resoluções. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 jan. 1997a.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 327, de 22 de dezembro de 1997. Estabelece procedimentos e critérios para o Licenciamento Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997b.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 1999.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 19 jul. 2000^a.

_____. Presidência da República. Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jun. 2000b.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e institui o Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006. v. 2.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007a.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Subsídios para construção da Política Nacional de Saúde Ambiental**. Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2007b.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos. **Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília : Ministério da Saúde, 2009.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 ago. 2010a.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010b.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. **Diretrizes Nacionais da Vigilância em Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010c.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. **1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental: saúde e ambiente, vamos cuidar da gente – Relatório final**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010d.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de jun. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 18, de 21 de maio de 2013. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais que possuam alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do Censo Escolar do exercício imediatamente anterior ao do repasse, a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 maio 2013.

_____. Presidência da República. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2014a.

_____. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Política e plano municipal de saneamento básico: convênio Funasa/Assemae – Funasa**. 2. ed. Brasília : Funasa, 2014b.

BREJO DA MADRE DE DEUS. Gabinete do Prefeito. Lei Municipal nº 093, de 13 de novembro de 2001. Revoga a Lei de nº 084/2001 e dá outras providências. 2001.

_____. Gabinete do Prefeito. Lei Municipal nº 241, de 18 de junho de 2009. Reestrutura o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. 2009.

_____. Gabinete do Prefeito. Lei Municipal nº 369, de 28 de abril de 2015. Cria o Conselho Municipal de Educação, responsável pela Política Municipal de Educação e dá outras providências. 2009.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BUVINICH, D. P. R. **Caracterización general de la actual implantación de los consejos gestores municipales de políticas y programas en Brasil**. 2012. 267 f. Dissertação (Mestrado em Governo e Administração Pública) – Universidade Complutense de Madri, Madri. 2012.

_____. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 55-82, 2014.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, 2013.

CAMPOS, J. N. B. A evolução das políticas públicas no Nordeste. In: MAGALHÃES, A. R. (Coord.). **A questão da água no Nordeste**. Brasília: CGEE, 2012. p. 261-287.

CARDOSO, M. L. M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 55, n. 4, p. 40-41, 2003.

CARVALHO, A. F.; MONTAÑO, M. As estratégias espaciais para integração de políticas ambientais brasileiras. In: CONGRESO IBEROAMERICANO SOBRE DESARROLLO Y AMBIENTE, 5., 2011, Santa Fe, Argentina. **Anais...**, 2011. Disponível em: <http://fich.unl.edu.ar/CISDAV/upload/Ponencias_y_Posters/Eje01/CARVALHO_MONTAÑO/CARVALHO_Estrategias%20esp.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CARVALHO, L. A. C. Crescer, proteger, incluir: nenhum passo atrás na política ambiental. In: SADER, E. (Org.). **O Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016. p. 177-188.

CASTRO, F.; HOGENBOOM, B.; BAUD, M. Governança ambiental na América Latina: para uma agenda de pesquisa mais integrada. **Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 1-13, 2011.

CHACON, S. S. et al. Recuperação ambiental e revitalização de bacias. In: MAGALHÃES, A. R. (Coord.). **A questão da água no Nordeste**. Brasília: CGEE, 2012. p. 245-260.

CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 23-30.

CIRILO, J. A. Políticas públicas de recursos hídricos para o semi-árido. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 61-82, 2008.

COELHO, M. I. S. et al. Gestão local e conselhos municipais de assistência social: reflexões. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís.

Anais..., 2011. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSESE_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/GESTAO_LOCAL_E_CONSELHOS_MUNICIPAIS_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_REFLEXOES.pdf>.

Acesso em: 10 ago. 2016.

COMERLATTO, D. et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, 2007.

CONDEPE-FIDEM - AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. **Perfil municipal de Jataúba**. 2016b. Disponível em:

<<http://www.bde.pe.gov.br/ArquivosPerfilMunicipal/Jata%C3%BAb.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. **Perfil municipal de Santa Cruz do Capibaribe**. 2016d. Disponível em:

<<http://www.bde.pe.gov.br/ArquivosPerfilMunicipal/Santa%20Cruz%20do%20Capibaribe.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. **Perfil municipal de Poção**. 2016a. Disponível em:

<<http://www.bde.pe.gov.br/ArquivosPerfilMunicipal/Po%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. **Perfil municipal de Brejo da Madre de Deus**. 2016c. Disponível em: <

<http://www.bde.pe.gov.br/ArquivosPerfilMunicipal/Brejo%20da%20Madre%20de%20Deus.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 135-162.

CUNHA, L. H. H.; COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. (Org.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 43-79.

DIEGUES, G. S. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **NAU Social**, v. 4, n. 6, p. 82-93, 2013.

DIZ, J. B. M. ; GOULART, R. C. C. A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias. In: DAL, S. H. et al. (Org.). **Direito e sustentabilidade**. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 37-66.

EL-DEIR, S. G. A região semiárida brasileira como foco de estudos. In: _____. (Org.). **Educação ambiental no semiárido: propostas metodológicas de extensão rural**. 1. ed. Recife: EDUFRPE, 2012. p. 211-236.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Avaliação da integração da dimensão ambiental na política agrícola da União Europeia**. 2006. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAAahUKEwjD96GnterGAhWSqIAKHdwcAD0&url=http%3A%2F%2Fwww.eea.europa.eu%2Fpt%2Fpublications%2Fbriefing_2006_1%2Fdownload&ei=VEitVcP9EpLRggTcuYDoAw&usg=AFQjCNHmmV45f0qK5jlHHw8RPJgPzpFwvg&sig2=y79sWgg1GZ64KgKOWOitqQ>. Acesso: 20 jul. 2015.

FACIN, M. A. et al. Conselhos ambientais: considerações para fomentar a educação ambiental. **Revista eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, Rio Grande, v. 28, p. 17-31, 2012.

FARIA, C. F. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 111-134.

FARIAS, C. R. O. et al. O conflito socioambiental sob enfoque educativo. In: BRAGA, R. A. P. (Ed.). **Águas de areias**. 1 ed. Recife: Clã, 2016a. p. 201-242.

_____. A experiência de produção de cartilhas autorais de educação ambiental na escola. . In: BRAGA, R. A. P. (Ed.). **Águas de areias**. 1 ed. Recife: Clã, 2016b. p. 277-303.

FARIAS, M. H. C. S. et al. O plano municipal de desenvolvimento rural sustentável como ferramenta de gestão ambiental no município de Ananindeua (Pará). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2015, Ponta Grossa. **Anais...**, 2015. Disponível em: <www.admpg.com.br/2015/down.php?id=1823&q=1>. Acesso em: 10 ago. 2016.

FATORELLI, L.; MERTENS, F. Integração de políticas e governança ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 401-415, 2010.

FERRAZ, E. **Energia Eólica em assentamentos de Reforma Agrária: Território em Disputa - O caso do Assentamento Zumbi / Rio do Fogo - Rio Grande do Norte**. 2015. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

FERREIRA, C. M. S.; FONSECA, A. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 239-258, 2014.

FERREIRA, M. A. S. O. **Direito ambiental brasileiro: princípio da participação**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FONSECA, F. E. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 121-138, 2007.

FONSECA, I. F.; BURSTZYN, M.; MOURA, A. A. M. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

_____. Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 18, n. 2, p. 261-287, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo : Atlas, 2008.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 9-31, 2002.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais (Unisinos)**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GRINOVER, L. O planejamento físico-territorial e a dimensão ambiental. **Caderno FUNDAP**, São Paulo, a. 9, n. 16, p. 25-32, 1989.

GRUPPI, L. **Conceito de hegemonia em Gramsci**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUIMARÃES, C. S. Participação sociopolítica e governança democrática: o papel dos conselhos municipais de educação na gestão e implementação da política educacional. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 30., 2006, Caxambu. **Anais...**, 2006. Disponível em: <
<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3032--Int.pdf>>. Acesso: 15 fev. 2016.

GUIMARÃES, P. B. V.; XAVIER, Y. M. A. **Direito de águas e desenvolvimento sustentável**. Natal: EDUFRN, 2010.

GUSMÃO, P. T. R. Qualidade das águas captadas nas areias de aluvião. In: BRAGA, R. A. P. (Ed.). **Águas de areias**. 1 ed. Recife: Clã, 2016. p. 89-105.

HOLANDA, M. O. **A legislação ambiental e a conservação da bacia hidrográfica do rio Capibaribe**: os paradigmas socioambientais do baixo curso. 2012. 127 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável) – Universidade de Pernambuco, Recife, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**, Rio de Janeiro, 71, 1-1- 8-74, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/AEB/AEB2011.pdf>>. Acesso: 10 ago. 2016.

_____. Banco de dados. Municípios, Total e com Conselhos Municipais de Saúde, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação. 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab36.pdf>. Acesso: 13 jan 2017.

_____. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**: Brasil: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Cadernos de formação**: como estruturar o sistema municipal de meio ambiente. Brasília: MMA, 2006.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, 2003.

JATAÚBA. Secretaria Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde. Regimento **Interno do CMS/Jataúba**. 2005.

JERONIMO, R. A. S.; MORAIS, M. M.; HOLANDA, R. M. Alternativas sustentáveis de matriz energética para as lavanderias industriais do semiárido pernambucano. In: EL-DEIR, S. G.; PINHEIRO, S. M. G.; AGUIAR, W. J. (Org.). **Resíduos sólidos**: práticas para uma gestão sustentável. 1. ed. Recife: EDUFRPE, 2016. p. 245-253.

JORGE, M. S.; VENTURA, C. A. Os conselhos municipais de saúde e a gestão participativa. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 106 - 115, 2012.

JUCÁ, A. Gestão local de políticas ambientais: possibilidades e dificuldades. In: MOURA, A. S. (Org.). **Políticas públicas e meio ambiente**: da economia política às ações setoriais. Recife: Editora Massangana, 2012. p. 107-127.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 11-22, 1998.

KLEBA, M. et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em conselhos municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010.

KRZYWKOWSKA, G. et al. **Urban transport and environmental policy integration: abstracts from the background paper**. 2004. Disponível em: <<http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/Urban%20transport%20and%20environmental%20policy%20in%20the%20SEE.pdf>>. Acesso: 20 jul. 2015.

LAFFERTY, W.; HOVDEN, E. Environmental policy integration: towards an analytical framework. **Environmental Politics**, London, v. 12, n. 3, v. 1, p. 1-22, 2003.

LANNA, A. E. **Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. Brasília: IBAMA, 1995. 171 p.

LAYRARGUES, P. P. Democracia e arquitetura do poder na Política Nacional de Educação Ambiental. **Ambiente & Educação**, Rio Grande, v. 14, p. 23-42, 2009.

LEAL, A. C. Planejamento ambiental de bacias hidrográficas como instrumento para o gerenciamento de recursos hídricos. **Entre-Lugar**, Dourados, a. 3, n. 6, p. 65-84. 2012.

LEAL, S. **Fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil**. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LEANDRO, D. P. **Desafios à participação e ao controle social nos conselhos municipais de assistência social na região do Alto Sertão Paraibano**. 2015. 112 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

LEFEBVRE, H. **A Revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

LEFF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JR, A. et al. (Org.). **Interdisciplinaridade em ciências ambientais**. São Paulo: Signus Editora, 2000, p. 19-51.

_____. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, p. 25-52, 2010.

_____. Governança ambiental no nível municipal. In: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 147-174.

LENSCHOW, A. “Greening” the European Union: are there lessons to be learned for international environmental policy? **Global environmental change**, v. 12, p. 241-245, 2002.

LIMA, M. N. S. Mapeamento dos conselhos municipais de educação. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. 16 p. (Texto para discussão, n. 70).

LOBATO, A. O. C.; WIENKE, F. F. Participação popular no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. In: LUNELLI, C. A. (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 33-56.

LOUREIRO, C. F. B. **Sustentabilidade e educação: um olhar da ecologia política**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. O dito e o não dito na “Década da educação para o desenvolvimento sustentável” promovida pela Unesco. **Pesquisa em Educação Ambiental**, Rio Claro, v. 11, n. 2, p. 58-71, 2016.

LUBAMBO, C. W. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002. 16 p. (Texto para discussão, n. 149).

_____.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 62-72, 2004.

_____. Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, p. 86-125, 2006.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. 1031p.

MAGALHÃES, S. E. F. **Análise espaço-temporal da cobertura de mata ciliar para a gestão ambiental do rio Capibaribe – PE**. 2013. 74 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

MAIA, F. J. F.; EL-DEIR, S. G.; PEREIRA FILHO, J. R. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável como instrumento da política nacional do meio ambiente, no empoderamento dos segmentos sociais do campo. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 14., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP - FGV, 2012.

MALVEZZI, R. **Semi-árido - uma visão holística**. Brasília: Confea, 2007.

MARANHÃO, N; AYRIMORAES, S. Os usos da água e o desenvolvimento regional. In: MAGALHÃES, A. R. (Coord.). **A questão da água no Nordeste**. Brasília: CGEE, 2012. p. 121-153.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARQUES, P. E. M.; FLEXOR, G. **Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural**: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura. 2006. Disponível em: <http://www.redesrurais.org.br/sites/default/files/imagesfile/dossies/Dossie_02.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.

MARTINS, M. F. et al. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.

MEDEIROS, J. C.; SILVEIRA, S. M. B.; NEVES, R. S. Água e cidadania no semiárido brasileiro: a experiência do Programa Um Milhão de Cisternas rurais (P1MC) da ASA Brasil. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., 2010, Ipojuca. **Anais...**, 2010. Disponível em: < <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/07/GT2-Jean-Carlos-de-Andrade-Medeiros.pdf> >. Acesso em: 10 fev. 2014..

MENESES, K. F. L. F. **Biodiesel e agricultura familiar no Agreste pernambucano**. 2011. 204 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

MENEZES, V. A. et al. Terapêutica com plantas medicinais: percepção de profissionais da estratégia de Saúde da Família de um município do Agreste pernambucano. **Odonto**, v. 20, n. 39, p. 111-122, 2012.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 4. ed. São Paulo: RT, 2005.

MORAES, D. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 54-77, 2010.

MOSTAERT, M. S. **As áreas de preservação permanente em Pernambuco**: uma perspectiva política (1995-2011). Recife, Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

MOURA, A. S.; JATOBÁ, J. Federalismo ambiental no Brasil. In: MOURA, A. S. (Org.). **Políticas públicas e meio ambiente**: da economia política às ações setoriais. Recife: Editora Massangana, 2012. p. 45-105.

MOURA, J. T. V. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRs) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 9, n. 2, p. 241-255, 2007.

NASCIMENTO, D. T.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense.

Revista do Serviço Público, Brasília, v. 62, n. 2, p. 185-208, 2011.

NASCIMENTO, R. D.; CARVALHO, A. M.; SANTOS, D. C. M. Atuação de um conselho municipal de saúde em uma cidade do Sertão de Pernambuco. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE POLÍTICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO EM SAÚDE, 2., 2013, Belo Horizonte. **Anais...**, 2013. Disponível em:

<<http://www.politicaemsaude.com.br/anais/trabalhos/publicacoes/073.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V. Gestão ambiental municipal: objetivos, instrumentos e agentes. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 23, p. 66-72, 2012.

OLIVEIRA, F. P. **Percepção ambiental e gestão do meio ambiente de Toritama (PE): estudo da percepção de diferentes atores sociais sobre o rio Capibaribe**. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. 1972. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2012.

PACKER, L. Pagamento por “serviços ambientais” e flexibilização do Código Florestal para um capitalismo “verde”. **Terra de Direitos**, p. 2-21, 2011.

PAN BRASIL – **Programa de Ação Nacional de Combate a Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

PASSMORE, J. Atitudes frente à natureza. **Revista de Geografia**, v.11, n. 2, p.91-102, 1995.

PAULINO, W. D.; TEIXEIRA, F. J. C. A questão ambiental e a qualidade da água nas bacias hidrográficas do Nordeste. In: MAGALHÃES, A. R. (Coord.). **A questão da água no Nordeste**. Brasília: CGEE, 2012. p. 217-244.

PERNAMBUCO. **Agenda 21 do Estado de Pernambuco**. Recife: Sectma, 2003. 172 p.

_____. **Plano hidroambiental da bacia hidrográfica do rio Capibaribe**. Recife: Projetec, 2010a.

_____. Lei nº 14.236, de 13 de dezembro de 2010. Dispões sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, Recife, 13 dez. 2010b.

_____. **Plano Estadual de Mudanças Climáticas**. Recife: SEMAS, 2011.

_____. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos.** Recife: SEMAS, 2012a.

_____. **Monitoramento e avaliação da política de assistência social em Pernambuco:** Agreste Central – RD 08. 2012b. Disponível em:
<<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/GMA/Relat%C3%B3rios/notaTecnica/Nota%20T%C3%A9cnica%20RD%2008.pdf>>. Acesso: 10 ago. 2016.

_____. **Monitoramento e avaliação da política de assistência social em Pernambuco:** Agreste Setentrional – RD 09. 2012c. Disponível em:
<<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/GMA/Relat%C3%B3rios/devolutivas/RD%2009%20-%20AGRESTE%20SETENTRIONAL.pdf>>. Acesso: 10 ago. 2016.

_____. **Monitoramento da Assistência Social:** relatório municipal de Poção. 2013a. Disponível em:
<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/GMA/Relat%C3%B3rios/AGRESTE_CENTRAL/RELATORIO_POCAO.pdf>. Acesso: 10 ago. 2016.

_____. **Monitoramento da Assistência Social:** relatório municipal de Jataúba. 2013b. Disponível em:
<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/GMA/Relat%C3%B3rios/AGRESTE_CENTRAL/RELATORIO_JATAUBA.pdf>. Acesso: 10 ago. 2016.

_____. **Monitoramento da Assistência Social:** relatório municipal de Brejo da Madre de Deus. 2013c. Disponível em:
<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/GMA/Relat%C3%B3rios/AGRESTE_CENTRAL/RELATORIO_BREJO_DA_MADRE_DE_DEUS.pdf>. Acesso: 10 ago. 2016.

_____. **Monitoramento da Assistência Social:** relatório municipal de Santa Cruz do Capibaribe. 2013d. Disponível em:
<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/GMA/Relat%C3%B3rios/AGRESTE_SETENTRIONAL/Santa_cruz_capibaribe.pdf>. Acesso: 10 ago. 2016.

PHILIPPI JR, A. et. al. **Gestão ambiental municipal:** subsídios para estruturação de Sistema Municipal de Meio Ambiente. Salvador: CRA, 2004.

PIZELLA, D. G. A relação entre planos diretores municipais e planos de bacias hidrográficas na gestão hídrica. **Ambiente & Água**, Taubaté, v. 10, n. 3, p. 635-645, 2015.

POÇÃO. Lei nº 278, de 29 de fevereiro de 1992. Institui o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências.

_____. Lei nº 387, de 17 de outubro de 1997. Dispõe sobre a Instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR e dá outras providências. 1997a.

_____. Lei nº 394, de 12 de dezembro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. 1997b.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga – SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 68-77, 2005.

RAICHELIS, R. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 41-46.

RAMINELLI, F. P.; THOMAS, S. D. A evolução do meio ambiente como direito humano fundamental. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL, 10., 2011, Porto Alegre. **Anais...**, 2011. Disponível em: <www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file...652011134240.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

RAMIRES, J. C. L. Saúde ambiental e participação social em Belo Horizonte: algumas considerações a partir do Conselho Municipal de Saúde. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SAÚDE E AMBIENTE, 2., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABRASCO, 2014. Disponível em: <http://www.sibsa.com.br/resources/anais/4/1401201191_ARQUIVO_SAUDEAMBIENTALECONTROLESOCIALEMBELOHORIZONTE.pdf>. Acesso: 26 ago. 2015.

RUZZA, A. Rousseau e a crítica à representação política. **Integração**, a. 14, n. 53, p. 187-196, 2008.

SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE. Lei nº 1.099, de 14 de dezembro de 1995. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.175, de 01 de julho de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.344, de 10 de setembro de 2001. Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.648, de 06 de junho de 2007. Reestrutura o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.870, de 26 de março de 2010. Cria o Conselho Municipal de Educação CME e dá outras providências.

_____. **Plano Diretor Municipal de Santa Cruz do Capibaribe**. Recife: Condepe/Fidem, 2006.

SANTANA, D. P. **Manejo integrado de bacias hidrográficas**. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2003.

SANTOS, C. S.; RIBEIRO, A. S. Apicultura uma alternativa na busca do desenvolvimento sustentável. **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, Mossoró, v. 4, n. 3, p. 01-06, 2009.

SANTOS, D. A. S. et al. Percorrendo os caminhos da relação entre as políticas públicas de saúde e do meio ambiente. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, p.137-152, 2016.

SANTOS, M. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

_____. **O espaço do cidadão**. 7. ed. reimpr. São Paulo: Editora da USP, 2012.

SANTOS, R. C. C. M. **Estudo de parâmetros relevantes da poluição da água por efluentes de lavanderia e tinturaria industriais em um rio não perene**. 2008. 78 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento de Processos Ambientais) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2008.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184p.

SANTOS JÚNIOR, O. A; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11-56.

SANTOS NETO, J. A. O meio ambiente e os limites da democracia. **Revista da Faculdade de Direito**, Rio de Janeiro, v. 2 n. 2, p. 150-169, 2009.

SCHERWITZ, D. P. **As visões antropocêntrica, biocêntrica e ecocêntrica do direito dos animais no Direito Ambiental**. s. d. Disponível em: <<http://revista.zumbidospalmares.edu.br/images/stories/pdf/edicao-3/visoes-biocentrica-ecocentrica.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

SCHMIDT, A. **El Concepto de naturaleza en Marx**. 2. Ed. Madri: Siglo Veintiuno editores, 1977.

SELVA, V. S. F.; COUTINHO, S. F. S. Gestão ambiental municipal: reflexões sobre sua contribuição para o planejamento de um modelo de turismo com sustentabilidade. **Turismo & Desenvolvimento**, n. 21/22, p. 241-242, 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, A. M. N. et al. **Cartilha biodiesel**. Recife: DLCH UFRPE, 2011.

SILVA, A. M.; SILVEIRA, R. M. F. Energia eólica: conceitos e características basílicas para uma possível suplementação da matriz energética brasileira. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 2, p. 53-76, 2016.

SILVA E OLIVEIRA, V. C. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG. 2009. 301 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

SILVA, A. P.; SILVA, C. M. Planejamento ambiental para bacias hidrográficas: convergências e desafios na bacia do rio Capibaribe, em Pernambuco-Brasil. **Holos**, Natal, a. 30, v. 1, p. 20-40, 2014.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15-38.

SILVA, E. V.; RODRIGUEZ, J. M. M. Planejamento e zoneamento de bacias hidrográficas: a geoeologia das paisagens como subsídio para uma gestão integrada. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. especial, n. 36, p. 4-17, 2014.

SILVA, G. T.; XAVIER, M. G. P. Agricultura familiar e a produção de biodiesel de mamona em Pesqueira-PE. In: EVENTO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - NORDESTE, 8., 2013, Parnaíba. **Anais...**, 2013. Disponível em: <<http://www.viiiisoberne.com.br/anais/ARQUIVOS/GT5-310-183-20131007190826.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

SILVA, J. I. A. O.; ALCÂNTARA, M. G. Políticas ambientais: uma análise do Governo Federal e do Cariri Ocidental. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 281-301, 2015.

SILVA, R. P.; FARIAS, C. R. O.; CAVALCANTI, E. R. Tecendo a Rede de Sustentabilidade Hídrica: participação social e educação comunitária. In: BRAGA, R. A. P. (Ed.). **Águas de areias**. 1 ed. Recife: Clã, 2016. p. 243-276.

SILVA, S. R. et al. **A gestão de recursos hídricos no estado de Pernambuco**. 2003. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/FernandoHenrique52/a-gestao-derecursoshidricosempernambuco-maio2003>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

SILVA, S. R. et al. Usos e usuários das águas de aluvião. In: BRAGA, R. A. P. (Ed.). **Águas de areias**. 1 ed. Recife: Clã, 2016. p. 123-158.

SILVA, T. B.; PAULINO, J. S. Legislação ambiental e semiárido: (des)construindo (in)justiças ambientais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 28., 2011, Recife. **Anais...**, 2011. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/legislacao-ambiental-e-semiarido.html>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

SILVEIRA, A. B. G. Saúde sem banheiros?: evolução da defecação a céu aberto e do acesso a banheiros no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n 1, p.185-200, 2016.

SOBRAL, M. C. ; FLORÊNCIO, L. Ecoturismo em Brejo da Madre de Deus: perspectivas para o desenvolvimento sustentável. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE INGENIERIA SANITARIA Y AMBIENTAL, 27., 2000, Porto Alegre. **Anais...** [S.l.]:ABES, 2000. p. 1-3.

SOLORIO, I. Bridging the gap between environmental policy integration and the EU's energy policy: mapping out the 'Green Europeanisation' of energy governance. **Journal of Contemporary European Research**, v. 7, n. 3, p. 396-415, 2011.

SOTERO, J. P.; SORRENTINO, M. A. A educação ambiental como política pública: reflexões sobre o seu financiamento. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., 2010, Florianópolis. **Anais...**Campinas: ANPPAS, 2010. p . 1-20.

SOUZA, D. B.; NOVICKI, V. **Conselhos municipais de meio ambiente no Brasil: estado da arte 1981-2007**. 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/79.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Conselhos municipais de meio ambiente: estado da arte, gestão e educação ambiental**. Brasília: Líber, 2010.

SOUZA, M. M. S. Aspectos jurídicos dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMAS. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 57, 2008.

SOUZA, M. P. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática**. São Carlos: Riani Costa, 2000.

SPAREMBERGUER, R. F. L.; SILVA, D. A. A relação homem, meio ambiente, desenvolvimento e o papel do Direito Ambiental. **Veredas do Direito**, v. 2, n. 4, p. 81-99, 2005.

TABARELLI, M.; SANTOS, A. M. M. Uma breve descrição sobre a história natural dos brejos nordestinos. In: PORTO, K. C.; CABRAL, J. J. P.; TABARELLI, M.(Org.). **Brejos de altitude: história natural, ecologia e conservação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. P . 15-22.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 209-213, 2005.

_____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 97-119.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, 2004.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TRAJBER, R.; MENDONÇA, P. R. **Educação na diversidade: o que fazem as escolas que dizem que fazem educação ambiental?** Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.

TRINDADE, T. A. **A atuação do conselho municipal de desenvolvimento do meio ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural**. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, K. E. L.; SILVA, M. C.; SCHMALLER, V. P. V. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Katálisis**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 82-90, 2013.

VASCONCELOS, M. E. G.; SILVA, P. M. U. Participação das políticas municipais na gestão sustentável de bacias hidrográficas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 20., 2013, Bento Gonçalves. **Anais...** Bento Gonçalves: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2013.

VÁZQUEZ, E. F. Integración de la política ambiental en México: el caso de la política agropecuaria. **Gestión y Política Pública**, v. 23, n. 2, p. 465-505, 2014.

VIANNA, J. N. S.; WEHRMANN, M. E. S.; DUARTE, L. M. G. Os desafios da bioenergia para o desenvolvimento sustentável no Brasil. In: NASCIMENTO, E. P.; VIANNA, J. N. S. (Org.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 95-139.

VIOLIN, T. C. A Sociedade civil e o Estado Ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, p. 3-14, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

Apêndice A - Termo de Consentimento Livre Esclarecido utilizado na pesquisa.

Título do Projeto:

O papel dos conselhos gestores municipais na implementação de políticas e práticas ambientais: estudo de caso no Alto Capibaribe, Pernambuco – Brasil

Pesquisador Responsável:

Wagner José de Aguiar, sob orientação do Prof. Dr Ricardo Augusto Pessoa Braga (UFPE)

Este projeto tem o objetivo de investigar a implementação de políticas e práticas ambientais locais pelos conselhos gestores municipais em área de bacia hidrográfica no semiárido pernambucano, especificamente em quatro municípios do Alto Capibaribe: Brejo da Madre de Deus, Jataúba, Poção e Santa Cruz do Capibaribe.

Para tanto, será necessário realizar entrevistas com representantes de diferentes conselhos, bem como observações de reuniões e contato com documentos específicos, como regimento, atas, etc. As entrevistas serão gravadas em áudio (não haverá filmagem ou qualquer outro procedimento que permita identificar visualmente os/as entrevistados/as). Do mesmo modo, nos produtos resultantes da pesquisa, não serão citados os nomes dos entrevistados/as. A participação dos entrevistados é voluntária, dentro da disposição em colaborar e da sua disponibilidade de tempo.

Nesse sentido, espera-se conhecer adequadamente os colegiados gestores municipais e compreender o papel de cada um deles no âmbito ambiental. Através deste termo, firma-se também o compromisso de socialização dos produtos da pesquisa com os conselhos representados.

Para maiores detalhes relacionados à pesquisa, seguem os contatos do pesquisador: Wagner José de Aguiar - fones (81) 8560.7901/9206.5565, e-mail: wagner.wja@gmail.com.

Declaro estar ciente do exposto e desejar participar da entrevista.

_____, ____ de _____ de _____.

Nome do entrevistado: _____

Assinatura: _____

Recebido:

Nome: _____ Data: ____ / ____ / ____

Apêndice B - Roteiro guia utilizado em entrevista com representantes dos Condema.

- 1) Comente sobre o Condema que representa, o papel desse órgão no contexto do município e a sua inserção como conselheiro.
- 2) Quando o Condema foi criado, como funciona e qual a atual composição?
- 3) Quais são as pautas mais relevantes para a gestão ambiental do município, e como elas têm feito parte das discussões e deliberações do conselho?
- 4) Quais decisões tomadas e ações implementadas pelo Condema podem ser consideradas como mais relevantes para a questão ambiental do município?
- 5) Quais as potencialidades e as dificuldades identificadas na atuação do Condema? O conselho tem apoio ou parceria com alguma associação, ONG ou movimento atuante na área ambiental?
- 6) Você identifica iniciativa de algum outro conselho ou secretaria municipal que tenha uma sintonia com a gestão ambiental municipal?

Apêndice C - Roteiro guia utilizado em entrevista com representante dos demais conselhos (CMDRS, CMS, CME e CMAS).

- 1) Comente sobre o conselho que representa, o papel desse órgão no contexto do município e a sua inserção como conselheiro.
- 2) Quando o conselho foi criado, como funciona e qual a atual composição?
- 3) Qual a natureza das questões sobre as quais o conselho atua? Você percebe alguma relação entre essas questões e os problemas ambientais do município?
- 4) Quais as possibilidades e os limites percebidos para a inserção dos aspectos ambientais nas discussões e intervenções do conselho?
- 5) Quais decisões tomadas e/ou ações implementadas pelo conselho tem sido relevantes para a gestão ambiental municipal?