

OS CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: POTENCIALIDADES PARA UMA ABORDAGEM TRANSETORIAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL LOCAL

WAGNER JOSÉ DE AGUIAR¹ & RICARDO AUGUSTO PESSOA BRAGA¹

¹Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco. Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação e Sustentabilidade (GEPES/CNPq).
E-mail do autor principal: wagner.wja@gmail.com

Recebido em 12 de dezembro de 2015. Aceito em 28 de junho de 2016. Publicado em 05 de dezembro de 2016.

RESUMO – Este artigo discute potencialidades para uma abordagem transetorial na governança ambiental em nível local, tomando por base a inserção dos conselhos gestores municipais no âmbito das políticas e práticas ambientais. Enquanto parte de uma pesquisa exploratória em andamento, este trabalho envolve a coleta e a análise das leis de criação de conselhos gestores em dois municípios do semiárido pernambucano, situados na região do Alto Capibaribe, bem como de marcos legais nacionais das políticas setoriais nas quais estes conselhos estão inseridos. Diante dos resultados apresentados e discutidos, conclui-se que estes colegiados podem funcionar como mecanismos de fortalecimento de uma governança ambiental de base transetorial, na medida em que os seus marcos legais e legislações locais incorporam a dimensão ambiental aos seus princípios, seus objetivos e suas estratégias de políticas setoriais. Para tanto, faz-se necessário a promoção de alguns movimentos necessários, como a transversalização das questões ambientais na legislação local que rege a organização e funcionamento dos conselhos, bem como a revisão dos focos de intervenção destes colegiados à luz de sua complexidade.

PALAVRAS-CHAVE: CONSELHOS; GOVERNANÇA PÚBLICA; POLÍTICAS AMBIENTAIS; TRANSETORIALIDADE.

MANAGING COUNCILS AS INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL POLICIES: POTENTIAL FOR A TRANS-SECTORAL APPROACH IN LOCAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

ABSTRACT – This article discusses the potential for a transetorial approach in environmental governance at local level, based on the integration of municipal managers council in the context of environmental policies and practices. As part of an exploratory research in progress, this work involves the collection and analysis of laws of creation managers council in two municipalities in the Pernambucan semi-arid region, at the Alto Capibaribe, as well as of national sectoral policies legal landmarks in which these councils are inserted. On the results presented and discussed, it is concluded that these committees may function as mechanisms of strengthening environmental governance of transetorial base, in so far as their legal and local laws incorporate the environmental dimension to their principles, their goals and their strategies of their sectoral policies. To this end, it is necessary to promote some necessary movements, such as the mainstreaming of environmental issues in local legislation governing the organization and functioning of the councils, as well as the review of the intervention focuses of these committees in the light of their complexity.

KEY WORDS: COUNCILS, PUBLIC GOVERNANCE, ENVIRONMENTAL POLICY, TRANSVERSALITY.

LOS CONSEJOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS AMBIENTALES: POTENCIALIDADES PARA UN ABORDAJE TRANSECTORIALEN LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

RESUMEN – Este artículo discute potencialidades para un abordaje transectorial en la gobernanza ambiental a nivel local, tomando como base la inserción de los consejos gestores municipales en el ámbito de las políticas y prácticas ambientales. Formando parte de una investigación exploratoria en andamento, este trabajo envuelve la recopilación y el análisis de las leyes de creación de consejos gestores en dos municipios del semiárido pernambucano, situados en la región del Alto Capibaribe, así como trata de los marcos legales nacionales de las políticas sectoriales en las cuales dichos consejos están inseridos. Frente a los resultados presentados y discutidos, se concluye que estos colegiados pueden funcionar como mecanismos de fortalecimiento de una gobernanza ambiental de base transectorial, en la medida en que sus marcos legales y legislaciones locales incorporan la dimensión ambiental en sus principios, sus objetivos y sus estrategias de políticas sectoriales. Para tanto, se torna necesaria la promoción de algunos movimientos indispensables, como la transversalización de las cuestiones ambientales en la legislación local que rige la organización y funcionamiento de los consejos, así como la revisión de los enfoques de intervención de estos colegiados a la luz de su complejidad.

PALABRAS CLAVE: CONSEJOS; GOBERNANZA PÚBLICA; POLÍTICAS AMBIENTALES; TRANSECTORIALIDAD.

INTRODUÇÃO

Os instrumentos de políticas são compreendidos como mecanismos empregados com a finalidade de dar suporte à operacionalização de objetivos previstos em uma determinada política, sendo, portanto, ferramentas fundamentais à consecução de um processo de gestão (GRISOTTO; PHILIPPI JR, 2003). No contexto das políticas ambientais, diversos podem ser os instrumentos de gestão ambiental; adotados a partir de diplomas legais, como a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA¹ (BRASIL, 1981), bem como de sistematizações trazidas no âmbito da literatura científica (BARROS et al., 2012; BRAGA, 2009; NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012).

Uma das categorias de instrumentos abrange aqueles diretamente relacionados com o direito de acesso à informação

e à participação, pilares fundamentais à materialização do princípio democrático do direito ambiental (ANTUNES, 2008). Um desses instrumentos corresponde às instâncias de decisão colegiada, as quais “possibilitam a participação social nas tomadas de decisão, sejam elas incorporadas em planos estratégicos de caráter macro, ou referentes a questões específicas” (BRAGA, 2009, p. 110). No cenário brasileiro, diversos são os colegiados ambientais existentes nos três níveis federativos (BRASIL, 2007), dentre estes os conselhos gestores.

Os conselhos gestores são órgãos integrados a setores de 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). Existentes nos diferentes setores públicos, os conselhos surgem como órgãos institucionalizados a partir da década de 1980, como conquista da luta popular contra a ditadura e pela democratização do Estado e da sociedade (RAICHELIS, 2000). Nessa direção, os

¹ São treze os instrumentos previstos na PNMA, conforme o disposto no Art. 9º da Lei nº 6.938/81.

colegiados gestores passaram a ocupar um lugar estratégico na Constituição Federal, dando suporte à descentralização das políticas públicas.

Do ponto de vista da descentralização das políticas ambientais, foram instituídos os Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), os quais representam espaços potenciais para o debate de questões ambientais de interesse da sociedade civil e do poder público local (PHILIPPI JR et al., 2004). Contudo, várias dificuldades têm sido enfrentadas para a atuação desses colegiados, como a escassez de recursos no setor ambiental (estruturais, operacionais, financeiros, tecnológicos), a irregularidade na participação dos membros, além da ausência de poder deliberativo efetivo (ÁVILA; MALHEIROS, 2012; LEME, 2010).

Considerando o panorama situado, reconhece-se que a concretização da governança ambiental local a partir dos COMDEMA é uma trajetória de desafios. Diferentemente dos outros setores de políticas como a saúde, a educação, a assistência social, etc., o setor da política ambiental não conta com a transferência obrigatória de recursos da União para os municípios (LEME, 2010). Cabe ressaltar que, em função desse repasse, a maioria dos municípios passou a ter seus conselhos gestores criada (GOHN, 2002). Desse modo, as políticas ambientais são descentralizadas; no entanto, sem a garantia de transferência de recursos para a implementação local.

Partindo do fato de que as estruturas de governança do setor ambiental não se adequam ao caráter transectorial dos problemas ambientais (LENSCHOW, 2002), este artigo propõe uma aproximação com o princípio da Integração da Política Ambiental (IPA). A IPA consiste em um princípio de formulação e implementação de políticas (*polycymaking*), correspondente à incorporação de aspectos ambientais em todos os estágios do ciclo de políticas de setores não-ambientais (LAFFERTY; HOVDEN, 2003). Dessa forma, são requeridas mudanças políticas, organizacionais e procedimentais, que garantam a transversalidade das questões ambientais na fase de elaboração das políticas, e que permaneçam na sua efetivação (ASSIS et al., 2012).

Nessa direção, a IPA pode ser tomada como um subsídio para análises e proposições focadas no planejamento de políticas ambientais. A partir da transversalidade da temática ambiental nos diferentes setores econômicos e sociais (DIZ; GOULART, 2013), a governança ambiental local é problematizada mediante a inserção dos diferentes conselhos gestores, na medida em que se reconhece a importância da criação de “espaços de decisão conjunta e implementação ativa e colaborativa das decisões tomadas”, por parte das políticas ambientais, como condição para o alcance de um estado de governança legítima que abranja as diferentes dimensões do desenvolvimento (ambientais, econômicas, sociais, etc.) (FATORELLI; MERTENS, 2010, p. 409).

Nessa perspectiva, este artigo tem por objetivo discutir potencialidades para uma abordagem transectorial na governança ambiental local, tomando por base uma análise dos marcos legais que regem a atuação de conselhos gestores municipais atuantes em uma região de bacia hidrográfica

no semiárido pernambucano. Ao passo em que apresenta e discute resultados iniciais de uma pesquisa em andamento, este trabalho visa contribuir para a ampliação do conhecimento acerca da governança ambiental pública, à luz do pressuposto de que esta pode se fortalecer em campos de atuação externos às secretarias e diretorias de meio ambiente, tendo os conselhos uma contribuição potencial nesse movimento de mudança de comportamento institucional na esfera governamental.

MATERIAL E MÉTODOS

O artigo é fruto de uma pesquisa exploratória, uma que é pretendida uma aproximação inicial com um fenômeno alvo de estudo, no intento de construir uma familiaridade maior com a realidade (GIL, 2008). Nessa direção, procedeu-se com um estudo de caso, o qual consiste em “um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência” (YIN, 2005, p. 32). Desse modo, o contexto da pesquisa abrangeu dois municípios do semiárido pernambucano, Brejo da Madre de Deus e Santa Cruz do Capibaribe.

Esses dois municípios estão situados na bacia hidrográfica do rio Capibaribe, mais especificamente na região do Alto Capibaribe. Eles são uns dos primeiros municípios cortados pelo rio Capibaribe, o qual possui uma extensão de 280 km de sua primeira nascente até à foz, no município de Recife, atravessando 42 municípios situados no Agreste, na Zona da Mata e no Litoral, pertencentes a cinco das 18 Regiões de Desenvolvimento (RD) do estado de Pernambuco (PROJETEC, 2010). Nesse contexto, Brejo da Madre de Deus e Santa Cruz do Capibaribe estão inseridos na macrorregião Agreste e, respectivamente, nas RD Agreste Central e Agreste Setentrional (Figura 1).

Santa Cruz do Capibaribe está localizado a 190 km de Recife, sendo o terceiro maior município do agreste pernambucano, com uma população superior a 99 mil habitantes e uma extensão territorial de 335 km² (IBGE, 2014). É reconhecido como um dos maiores pólo de confecções do país, recebendo um grande constantemente um grande fluxo de comerciantes. Do ponto de vista ambiental, que detêm um dos índices mais elevados de produção de resíduos da bacia hidrográfica, sendo o maior gerador dentre os municípios do Alto Capibaribe (PROJETEC, 2010).

Brejo da Madre de Deus está situado a 198 km de Recife, possuindo uma população aproximada de 48 mil habitantes e uma extensão territorial de 762 km². Embora conhecido pelo turismo cultural e religioso, o município tem como base econômica a agricultura (tomate, banana, mandioca) e a pecuária (bovino, caprino, ovino) (PERNAMBUCO, 2014), tendo recebido o título de capital da Agroecologia², em reconhecimento aos esforços envidados localmente para o fortalecimento de uma produção agrícola voltada para a conservação da natureza e a produção e comercialização de produtos orgânicos.

2 Reconhecimento feito através da Lei estadual nº 14.612/2012.

Figura 1 – Área de estudo no âmbito das RD (delimitada pelo retângulo vermelho)

Fonte: Jucá et al. (2002)

Nessa direção, os municípios possuem individualmente algumas especificidades que ajudam a compreender melhor a sua inserção na pesquisa. O primeiro aspecto tange à diferença de densidade populacional, visto que, inversamente a Santa Cruz do Capibaribe, Brejo da Madre de Deus possui uma população equivalente à quase metade do tamanho populacional da primeira, e uma extensão territorial correspondente ao dobro da extensão de Santa Cruz do Capibaribe. Outro aspecto está relacionado à caracterização econômica: enquanto que Brejo da Madre de Deus possui sua economia vinculada ao setor primário, com atividades como agricultura e pecuária, Santa Cruz do Capibaribe tem sua economia inserida no setor secundário, como a produção têxtil (industrial).

Uma vez contextualizado o local da pesquisa, foram mapeados os conselhos gestores municipais, através de contatos com representantes da localidade, bem como de buscas em sites institucionais. Os conselhos abordados neste trabalho foram elencados em função da sua criação e/ou existência comum aos dois municípios, no intuito de possibilitar um

tratamento comparativo. Desse modo, foram os selecionados: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).

A partir das fontes de dados escolhidas, a técnica utilizada foi a coleta documental (MARCONI; LAKATOS, 2003), através da qual foram pesquisadas e analisadas as leis de criação dos conselhos gestores dos municípios elencados, bem como os marcos legais nacionais dos setores das políticas aos quais os conselhos estão vinculados (Figura 2). A maior parte dos documentos foi acessada na Internet, em sites de ministérios (quando relativa a políticas e planos nacionais) e no portal da transparência dos municípios (como leis dos conselhos, com exceção dos conselhos de Brejo da Madre de Deus, acessadas através de solicitação de cópias à Câmara Municipal).

Figura 2 – Documentos coletados e analisados na pesquisa

Setor	Conselho	Leis de criação dos conselhos	Marcos legais da política
Desenvolvimento Agrário/ Agricultura	CMDRS	Lei nº 093/2001 (BMD)	Lei nº 11.326/2006
		Lei nº 1.344/2001 (SCC)	Lei nº 12.188/2010
Saúde	CMS	Lei nº 241/2009 (BMD)	Lei nº 12.787/2013
		Leis nº 937/1991; 1.648/2007 (SCC)	Lei nº 8.080/1990
Educação	CME	Lei nº 048/95 (BMD)	Portaria nº 687/2006
		Leis nº 1.175/1997; 1.870/2010 (SCC)	Lei nº 9.394/96
Turismo	COMTUR	Lei nº 257/2009 (BMD)	Lei nº 13.005/2014
		Lei nº 1.672/2007 (SCC)	Lei nº 11.771/2008
Segurança Alimentar	COMSEA	Lei nº 256/2009 (BMD)	Lei nº 11.346/2006
		Lei nº 1.492/2004 (SCC)	
Meio Ambiente	COMDEMA	Lei nº 238/2009 (BMD)	Lei nº 6.938/81
		Lei nº 1.334/2001 (SCC)	Resolução Conama nº 237/97

* BMD = Brejo da Madre de Deus; SCC = Santa Cruz do Capibaribe

A partir desses documentos, buscou-se inicialmente analisar a inserção dos setores não-ambientais na legislação dos Comdema. Posteriormente, analisou-se a existência da dimensão ambiental dos dispositivos legais nos quais estão assentados a criação e o funcionamento dos conselhos gestores municipais e, de forma mais ampla, as suas respectivas políticas. Nessa perspectiva, cada conselho setorial foi estudado individualmente sendo, num primeiro momento, analisada sua lei de criação e, paralelamente, os marcos legais adotados nacionalmente para a política setorial correspondente. Os resultados obtidos são apresentados e discutidos a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A inserção dos setores não-ambientais na legislação dos COMDEMAS

Um primeiro passo importante da pesquisa foi analisar a abertura do setor ambiental para a inserção dos setores de políticas não-ambientais, aqui representados pelos CME, CMS, COMTUR, COMSEA e CMDRS. A maioria dos COMDEMA surge no Brasil a partir de 1997, após a resolução Conama 237/97, que estabelece a criação de conselhos de meio ambiente pelos entes federativos como uma das condições para exercer a competência do licenciamento ambiental (FERREIRA; FONSECA, 2014). Assim como nos demais setores, os COMDEMA expressam um propósito de descentralização das políticas públicas ambientais no país, na perspectiva de fortalecer a governança ambiental nos âmbitos locais, como nos municípios.

Considerando a legislação pertinente investigada, foi observado que os COMDEMA de ambos os municípios dão claramente abertura para a inserção dos setores não-ambientais. Na composição desses conselhos, é dado o lugar de representatividade de secretarias específicas, como as ligadas às áreas da educação, da saúde, da agricultura, do comércio, da indústria, do turismo, de obras e urbanismo, da ação social, dentre outras. Outro aspecto tange às competências dos COMDEMA no que se refere ao seu posicionamento diante dos planos e ações de desenvolvimento municipal, tendo eles o papel de promover e colaborar na execução de programas de natureza intersetorial (BREJO DA MADRE DE DEUS, 2009; SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE, 2001).

Frente a essas primeiras impressões, é importante frisar que o movimento de IPA 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 (AEA, 2006b). Nessa condição, passa-se então a discutir como os conselhos de políticas externas ao segmento ambiental consideram os aspectos ambientais em suas legislações de criação e em seus marcos legais.

A dimensão ambiental implícita na legislação dos CME, CMS e COMSEA

De acordo com os documentos analisados, foi observado que dos cinco conselhos setoriais elencados, três deles não

explicitam em suas leis de criação aspectos relacionados à questão ambiental: os CMS, os CME e os COMSEA. É certo que, nesse sentido, reconhecem-se as limitações de uma pesquisa documental, uma vez que os documentos representam uma das diferentes fontes de evidências utilizadas em um estudo de caso que, sendo empírico, requer a adoção de outras técnicas que permitam abarcar ao máximo o fenômeno investigado. No entanto, elementos importantes foram identificados nos marcos legais das políticas nacionais, nas quais estão apoiados os conselhos e que sinalizam para uma potencial integração ao setor ambiental.

Em relação ao setor da saúde, a Lei nº 8.080/1990 considera como um princípio a integração das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico, sendo a proteção ambiental um dos campos estratégicos de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS). Nessa perspectiva, a Portaria nº 687/2006, que rege a Política Nacional de Promoção da Saúde, traz uma de suas estratégias de implementação a intersectorialidade das políticas de saúde, meio ambiente, saneamento e planejamento urbano. No âmbito dos municípios, o Art. 18, VI da Lei nº 8.080/1990 pontua a colaboração na fiscalização ambiental como uma das atribuições da direção municipal. Dessa forma, CMS estão fortemente inseridos no contexto das questões ambientais (RAMIRES, 2014).

Quanto ao setor educacional, um dos marcos legais consultados foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei 9.394/96), que ressalta em seu Art. 32º a compreensão do ambiente natural e social como uma das bases onde se assenta a formação básica cidadã no Ensino Fundamental. Nessa direção, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, regulamentado pela Lei nº 13.005/2014, engloba como diretriz a “promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental”. Logo, a questão ambiental também passa pelas práticas dos conselhos de educação, a exemplo do Conselho Nacional de Educação em 2012, que estabeleceu em 2012 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental³.

Com relação ao setor da segurança alimentar e nutricional, a Lei nº 11.346/2006 preconiza a alimentação adequada como um direito fundamental do ser humano, sendo o meio ambiente uma das dimensões das políticas e ações voltadas à garantia desse direito. No Art. 3º da mesma lei, a sustentabilidade ambiental é trazida como uma das condições a serem consideradas no fomento de práticas alimentares promotoras de saúde. Nessa perspectiva, em seu Art. 4º a segurança alimentar e nutricional deve abranger a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos, bem como a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis. Da mesma forma que os setores supracitados, a segurança alimentar e nutricional também é permeada pelo viés ambiental.

Em meio a esses elementos iniciais, percebe-se que não se pode afirmar que o fato da legislação desses conselhos setoriais (Saúde, Educação e Segurança Alimentar) não trazerem explicitamente uma abordagem ambiental em

³ Diretrizes estabelecidas pela Resolução CNE/CP nº 2, de 15 de junho de 2012.

seu conteúdo signifique que os mesmos não se debrucem sobre as questões socioambientais atinentes à sua matéria. A importância desses setores no campo ambiental é ratificada quando se verifica na composição dos COMDEMAS de ambos os municípios a representação das secretárias de educação e de saúde (BREJO DA MADRE DE DEUS, 2009; SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE, 2001). Passa-se então, a partir dos CMDRS e dos COMTUR (não incluídos nesse tópico), como suas leis internalizam o viés dimensão ambiental.

A dimensão ambiental explícita na legislação dos CMDRS e COMTUR

Os CMDRS são regulamentados pelo Decreto de nº 3.508/2000, tendo a sua maioria surgida a partir de 1997, como condição de recebimento de recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) pelos municípios (ABRAMOVAY, 2001). O Pronaf visa, dentre suas finalidades, promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural, constituído pelos agricultores familiares (BRASIL, 2000). Nessa direção, os CMDRS são voltados à participação e ao controle social na definição, implantação e avaliação das políticas de desenvolvimento rural municipal, com vistas ao aumento da produção, emprego e qualidade no campo, com o respeito ao meio ambiente (MOURA, 2007).

No caso dos CMDRS dos municípios, ambos foram criados no ano de 2001. Contudo, a questão ambiental demonstra receber um destaque mais claro na legislação do CMDRS de Brejo da Madre de Deus, especialmente no parágrafo quinto do Art. 3º, onde se lê como umas funções do conselho a sugestão de políticas e diretrizes às ações do Executivo Municipal que prezem, dentre as principais questões, pela preservação ambiental. O fato da legislação do CMDRS de Santa Cruz do Capibaribe não enaltecer esse viés, não significa afirmar que as práticas conselhistas não estejam atentas à dimensão ambiental, tida como um fundamento explícito nos marcos legais nacionalmente adotados para as políticas voltadas ao desenvolvimento agrário e da agricultura.

Do ponto de vista da Lei nº 11.326/2006, que cria as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar, a sustentabilidade ambiental, social e econômica é considerado um norte para políticas voltadas à agricultura familiar. Na mesma direção, a Lei nº 12.188/2010 tem a adoção dos princípios da agricultura de base ecológica com enfoque no desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis como um dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). A dimensão ambiental também ganha força na Lei nº 12.787/2013, que defende o uso e manejo sustentável dos solos e dos recursos hídricos com um dos princípios da Política Nacional de Irrigação.

A integração entre as políticas ambientais e políticas produtivas associadas ao desenvolvimento agrário e à expansão agrícola tem sido alvo de trabalhos anteriores. Em um destes, analisou-se o papel desta integração na efetividade do licenciamento ambiental, enquanto instrumento de política ambiental, em áreas rurais da região amazônica (FATORELLI; MERTENS, 2010). Em outro trabalho, avaliou-se a dimensão

ambiental na Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (AEA, 2006a), sendo esta uma comunidade onde os países integrantes vislumbram a dimensão ambiental como eixo transversal em suas políticas (DIZ; GOULART, 2013).

Já no concernente aos COMTUR, estes são regulamentados pela Lei nº 11.771/2008 enquanto instâncias de governança municipais integrantes do Sistema Nacional de Turismo. Surgem como reflexo da descentralização da política de turismo, através de programas como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002) e o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, atrelado ao Plano Nacional de Turismo, em vigor até os dias atuais (GUIMARÃES, 2013). Nessa perspectiva, têm como objetivos formular e implementar políticas capazes de criar condições para o desenvolvimento turístico de bases sustentáveis, garantido o bem estar dos turistas e dos habitantes de uma dada localidade (GOMES, 2005).

O COMTUR de Santa Cruz do Capibaribe foi criado em 2007, e o de Brejo da Madre de Deus em 2009. Segundo a lei de criação do primeiro, uma de suas competências tange ao respeito do patrimônio ambiental e cultural como condição no desenvolvimento de programas e projetos de interesse turístico que incrementem o fluxo de turista ao município. Quanto ao COMTUR de Brejo da Madre de Deus, uma das competências é a de propor uma política municipal de turismo, que assegure o comprometimento com a divulgação e preservação de aspectos diversos do município, entre estes os ecológicos. Neste último, cabe frisar a importância do turismo para o município.

Do ponto de vista dos marcos legais da política do turismo, o Art. 4º da Lei nº 11.771/2008 engloba o viés ambiental ao reconhecer o desenvolvimento econômico-social justo e sustentável como um dos princípios da Política Nacional de Turismo. Um dos objetivos desta abrange a prática do turismo sustentável nas áreas naturais, assim com a promoção de atividades de educação e interpretação ambiental voltadas à conservação do ambiente natural. Em extensão a esse objetivo, a mesma lei atribui ao Sistema Nacional de Turismo o objetivo de propor aos órgãos ambientais competentes a criação de unidades de conservação, considerando as áreas de grande beleza cênica e interesse turístico. Logo, é nítida a relação dessa política setorial com a política ambiental.

De um modo geral, observa-se que os marcos legais de todas as políticas setoriais elencadas, ainda que de forma breve, contemplam a dimensão ambiental, seja no âmbito de seus princípios, objetivos ou estratégias de implementação. No caso da legislação dos conselhos municipais estudados, percebe-se que nas leis de criação dos conselhos a questão ambiental não é destacada, diferente do observado nas leis dos conselhos municipais de turismo e de desenvolvimento rural sustentável. Nesse ponto, acredita-se que quando as leis dos outros setores dão um lugar mais claro a esse viés, a dimensão ambiental pode ter mais força nos regimentos e, conseqüentemente, nas reuniões e nas decisões, até onde couber a competência deliberativa.

Um aspecto interessante na compreensão da integração dessas políticas às políticas ambientais passa pela natureza dos seus

setores. No contexto brasileiro, “as políticas de planejamento, de produção e desenvolvimento e de infraestrutura pouco se integram às políticas ambientais e sociais” (FATORELLI; MERTENS, 2010, p. 409). Nesse sentido, as políticas setoriais ligadas ao setor produtivo podem agregar a dimensão ambiental de forma transversal, tal qual as experiências de IPA registradas nas políticas setoriais da União Europeia, como as dos setores agrícola, industrial e de transporte (DIZ; GOULART, 2013). Todavia, a IPA como qualquer mudança de ordem paradigmática esbarra em algumas dificuldades:

ela vai contra os princípios da administração pública especializada e hierárquica; a quantidade de outros setores relevantes (políticos, sociais, econômicos e de infraestrutura) que afetam o meio ambiente / desenvolvimento sustentável é muito grande; e 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 (ASSIS et al., 2012, p. 73).

Diante da lógica fragmentada do modelo de gestão pública em vigor, a dimensão horizontal da IPA orienta para a integração dos aspectos ambientais nos setores administrativos, de forma transversal (LAFFERTY; HOVDEN, 2003). Nessa direção, o viés ambiental passaria a estar integrado em todos os setores da gestão ambiental local (Figura 2), sendo coordenada de forma horizontal e possibilitando um modelo de gestão mais eficiente (FATORELLI; MERTENS, 2010). É nessa direção que as práticas de governança ambiental poderiam se fortalecer, na medida em que atrelam diferentes questões e atores, tendo o suporte dos conselhos enquanto instrumentos de políticas e mecanismos capazes de contribuir para a instituição dessa mudança.

Figura 3 – Representação de um modelo de gestão ambiental transectorial.



Fonte: elaborado pelos autores.

CONCLUSÕES

Diante dos resultados apresentados e discutidos, pode-se concluir que os conselhos gestores, enquanto organizações anunciadas de uma nova relação entre Estado e sociedade, constituem instrumentos de políticas capazes de contribuir para um modelo alternativo de gestão ambiental. Na medida em que os marcos legais de suas políticas públicas incorporam a dimensão ambiental aos seus princípios, seus objetivos e suas estratégias, na esfera municipal esses conselhos podem funcionar como mecanismos de sensibilização dos setores governamentais, provocando posicionamentos capazes de

induzir uma nova lógica de organização e funcionamento da gestão pública local. Para tanto, é importante considerar alguns movimentos necessários.

Um movimento fundamental tange à transversalidade do viés ambiental nos documentos que regem os conselhos gestores, desde os marcos legais nacionais até a legislação local. Segundo as análises feitas nas leis de criação dos conselhos estudados, alguns destes como os CME, CMS e COMSEA não tinham em sua legislação a dimensão ambiental posta de forma explícita, mesmo que os marcos nacionais de suas políticas a levem em consideração. Ainda que consideradas as limitações do método adotado e o estado inicial da pesquisa, resultados como estes ajudam a construir primeiras impressões diante

do fenômeno investigado, inclusive a fundamentar melhor o tratamento analítico de outros documentos, como regimentos, deliberações e resoluções dos conselhos.

Outro processo tange à revisão dos focos de intervenção dos conselhos. Estes órgãos estão vinculados à estrutura governamental de municípios inseridos em uma região de bacia hidrográfica. Apesar de suas peculiaridades econômicas, estes municípios podem possuir problemas comuns, a exemplo da escassez hídrica existente no semiárido, que podem ser gerenciados de forma compartilhada entre os municípios. Seja nas atividades produtivas do setor primário ou secundário, a água é um recurso fundamental e determinante no desenvolvimento local. Logo, uma questão socioambiental dessa natureza precisaria ser vista em sua complexidade, ao ponto de despertar a necessidade de engajamento dos diferentes setores de políticas.

Todavia, mudanças dessa natureza não são derivadas de propostas de governo, mas surgem a partir de um estado real de governança, em que os atores sociais e institucionais são habilitados para conscientemente discutir problemas e tomar decisões adequadas, que disponham de condições mínimas para a sua concretização. Nessa direção, tanto os setores ambientais como os demais setores podem iniciar um movimento de integração tendo como referência aspectos ambientais, a exemplos dos CMDRS e dos COMTUR, levando em consideração os diversos interesses e as condições existentes, e buscando em princípios como a IPA, formas de otimização destas e o alcance de novas possibilidades.

AGRADECIMENTOS

À conselheira e ambientalista Elizabeth Szilassy, pela estimada colaboração no acesso à legislação dos conselhos de Brejo da Madre de Deus. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo fomento da bolsa de pesquisa; e, à Associação Águas do Nordeste (ANE), pelo apoio concedido através do Projeto Águas de Areias, patrocinado pelo Programa Petrobras Ambiental.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. 2001. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, 15(43): 121-140.
- AEA. Agência Europeia do Ambiente. 2006a. **Avaliação da integração da dimensão ambiental na política agrícola da União Europeia**. Disponível em: < <http://goo.gl/cUL583>.> Acesso: 20 jul. 2015.
- _____. 2006b. **Integración de la política ambiental en Europa: situación actual y marco de evaluación**. Madrid: Ministerio del Medio Ambiente. 70 p. Disponível em: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/integracionpoliticaambientaleur_tcm7-1887.pdf>. Acesso: 20 jul. 2015.
- ANTUNES, P. B. 2008. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- ASSIS, M. P. et al. 2012. Integração dos aspectos ambientais nas decisões: diferenciação de interesses no conselho municipal de política urbana de Santo André /SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, 21(3): 71-81.
- ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. 2012. O Sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, 21(3): 33-47.
- BARROS, D. A. et al. 2012. Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. **Política & Sociedade**, Florianópolis, 11(22): 155-179.
- BRAGA, R. 2009. **Instrumentos para a gestão ambiental e de recursos hídricos**. 1. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE. 132 p.
- BRASIL. 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**.
- _____. 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**.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. 2007. **Encontro Nacional de Colegiados Ambientais: participação para a sustentabilidade socioambiental**. Brasília: MMA.
- BREJO DA MADRE DE DEUS. Gabinete do Prefeito. **Lei municipal nº 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.
- DIZ, J. B. M.; GOULART, R. C. C. 2013. 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. p. 37-66.
- FATORELLI, L.; MERTENS, F. 2010. Integração de políticas e governança ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, 13(2):401-415.
- FERREIRA, C. M. S.; FONSECA, A. 2014. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, 17(3):239-258.
- GIL, A. C. 2008. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 200 p.
- GOHN, M. G. 2002. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, (7):9-31, 2002.
- _____. 2011. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez. 128 p.
- GOMES, M. E. 2005. **Limites e potencialidades na atuação dos Conselhos Municipais de Turismo: estudo de Caso nos municípios de Diamantina, MG e Bonito, MS**. Monografia (Graduação em Turismo) - Unicentro Newton Paiva, Belo Horizonte.
- GRISOTTO, L. E. G.; PHILIPPI JR, A. 2003. Desafios para

a integração de políticas e instrumentos setoriais ao sistema de gestão de recursos hídricos no estado de São Paulo. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 15., Curitiba. **Anais...** Curitiba: Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

GUIMARÃES, T. V. 2013. **O papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP):** uma análise sobre conselhos municipais de turismo sob a perspectiva das teorias de governança. 69 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2014. **Perfil municipal de Santa Cruz do Capibaribe.** Disponível em: < <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=261250>>. Acesso: 1 set. 2015.

JUCÁ, J. F. T. et al. 2002. Diagnóstico de resíduos sólidos no estado de Pernambuco. In: CONGRESO INTERAMERICANO DE INGENIERÍA SANITÁRIA Y AMBIENTAL, 28., Cancún. Disponível em: < <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/mexico26/iv-037.pdf>>. Acesso: 25 maio 2015.

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

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

LENSCHOW, A. 2002. "Greening" the European Union: are there lessons to be learned for international environmental policy? **Global environmental change**, 12:241-245.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. 2003. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas. 312 p.

MOURA, J. T. V. 2007. 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, 9(2):241-255.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V. 2012. Gestão ambiental municipal: objetivos, instrumentos e agentes. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, (23):66-72.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. 2014. **Perfil municipal de Brejo da Madre de Deus.** Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/1BNY>>. Acesso: 8 ago. 2015.

PHILIPPI JR, A. et. al. 2004. **Gestão ambiental municipal:** subsídios para estruturação de Sistema Municipal de Meio Ambiente. Salvador: CRA. 128 p.

PROJETEC. 2010. **Plano hidroambiental da bacia hidrográfica do Rio Capibaribe.** Recife: Projetecc. Disponível em: < <http://www.sirh.srh.pe.gov.br/hidroambiental>>. Acesso: 29 abr. 2015.

RAMIRES, J. C. L. 2014. 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.

RAICHELIS, R. 2000. 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. p. 41-46.

SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE. Gabinete do Prefeito. **Lei municipal nº 1.334/2011.** Dá nova redação à Lei 803/87 e dá outras providências.

YIN, R. K. 2005. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman.