



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA – UNEB**

**GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA  
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS –  
SEMARH  
CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS – CRA  
NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS DO MEIO AMBIENTE –  
NEAMA  
SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – SENAI**

MAGDA MOREIRA GOMES

**O PAPEL DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS NO  
FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS:  
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PAULO AFONSO -BA**

Salvador - Bahia  
2004

**MAGDA MOREIRA GOMES**

**O PAPEL DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS NO  
FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS:  
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PAULO AFONSO -BA**

**Monografia apresentada ao Curso  
de Especialização em Gestão  
Ambiental Municipal da  
Univeridade do Estado da Bahia –  
UNEB, como requisito para a  
obtenção do Grau de Especialista.**

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Teresa Lúcia Muricy de  
Abreu.

Salvador - Bahia  
2004

**MAGDA MOREIRA GOMES**

**O PAPEL DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS NO  
FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS:  
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PAULO AFONSO -BA**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de especialista no 1º Curso de Pós Graduação em Gestão Ambiental Municipal, pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB.

SALVADOR

2004

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
1.0 - POLÍTICA AMBIENTAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	07
2.0 - CONSELHO DE MEIO AMBIENTE	
2.1 - Nacional	12
2.2 - Estadual	17
2.3 - Municipal	25
3.0 - O MUNICÍPIO DE PAULO AFONSO	
3.1 - História do Município	35
3.2 - Características Ambientais	40
4.0 - ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE PAULO AFONSO	43
4.1 - Visão dos Conselheiros	48
4.2 - Visão da Comunidade	53
5.0 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	54
REFERÊNCIAS	55
ANEXOS	56

## INTRODUÇÃO

Paulo Afonso por ser uma cidade ainda jovem, recentemente completou 46 anos é um avanço ter um conselho de meio ambiente que deve nortear as políticas públicas do município para que o desenvolvimento realmente aconteça e não apenas o crescimento. A diferença<sup>1</sup> é que o crescimento não conduz automaticamente à igualdade nem à justiça sociais, pois não leva em consideração nenhum outro aspecto da qualidade de vida a não ser o acúmulo de riquezas, que se faz nas mãos apenas de alguns indivíduos da população. O desenvolvimento, por sua vez, preocupa-se com a geração de riquezas sim, mas tem o objetivo de distribuí-las, de melhorar a qualidade de vida de toda a população, levando em consideração, portanto, a qualidade ambiental.

O trabalho nos conselhos depende do fluxo de informações que chega até eles; por isso é importante o comprometimento do governo municipal e da secretaria municipal com a qual o conselho se relaciona.

A pouca participação da sociedade nas questões que dizem respeito a ela faz com que os conselhos não sejam fortalecidos. Ou seja, uma variável para que essas estruturas funcionem bem é o próprio grau de mobilização da comunidade. A grande vantagem tem sido, além de democratizar a gestão das políticas públicas, aproximar as políticas cada vez mais da população. E isso é extremamente positivo.

Um dos desafios para o fortalecimento dos conselhos é criar as condições mais adequadas para que novos protagonistas ganhem a cena pública, para que se multipliquem as lideranças, as pessoas interessadas em participar da gestão pública. É importante que haja um esforço conjunto de governo e comunidade para

---

<sup>1</sup> MENDES, Marina Ceccato, consulta no sítio:  
<http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/matxt2.html> em 09/08/2004.

multiplicar os interessados em participar da gestão pública. A consciência sobre o papel dos conselhos é condição que não pode faltar para a transformação social, porque eles são uma forma concreta e cada vez mais comum de representantes da sociedade civil organizada ajudarem efetivamente ao poder executivo na condução de políticas públicas, portanto a participação da sociedade é relevante para o fortalecimento da política local de meio ambiente.

Nos municípios, onde é essencial que haja conselhos atuantes (afinal, é no município que a população pode participar mais de perto do debate dos temas que irão afetá-la diretamente), o respeito e a valorização dos conselhos varia de acordo com o tratamento e a importância que a gestão municipal dá a essas estruturas.

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) de Paulo Afonso e a participação da comunidade na gestão ambiental do município. Como objetivos específicos foram definidos: (i) levantar as atribuições e possibilidades de atuação do CMMA, (ii) verificar a visão dos conselheiros municipais de meio ambiente em relação ao CMMA e à sua atuação pessoal, (iii) conhecer o interesse da comunidade sobre as questões ambientais do município. Para isto foi necessário fazer levantamento bibliográfico sobre política ambiental e participação social, sobre o município de Paulo Afonso-BA, consulta à legislação de meio ambiente (federal, estadual e municipal), aplicação de questionário junto aos 32 conselheiros municipais de meio ambiente (titulares e suplentes) e enquete via *internet*, com duração de 2 meses, utilizando o sítio da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, [www.pauloafonso.ba.gov.br](http://www.pauloafonso.ba.gov.br)

## 1.0- POLÍTICA AMBIENTAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Tomando-se o significado de: política <sup>2</sup> e meio ambiente <sup>3</sup> podemos definir política ambiental como os princípios que orientam a atitude administrativa de um governo voltada para o meio ambiente, ou seja: seres humanos e suas inter-relações, ar, água, terra, recursos naturais, flora, fauna; de forma transversal entre os diversos setores.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) adotou quatro diretrizes básicas para a política ambiental: (i) a transversalidade das ações na área de política ambiental; (ii) o desenvolvimento sustentável; (iii) o controle social e (iv) o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

A ministra Marina Silva afirma<sup>4</sup>:

- ser fundamental que as ações relacionadas à política ambiental passem por todos os setores do governo: *“O nosso desafio é colocar a política ambiental no coração do governo”*.
- ser necessário incluir a sociedade nas discussões: *“O governo, para lidar com a idéia do controle social, tem que ser altamente transparente”*.
- defender um diálogo efetivo com diferentes segmentos da sociedade: *“Vamos sair da fase do não pode para o como pode ser feito da forma correta”*.

Além da sustentabilidade ambiental, a política do Ministério do Meio Ambiente dá ênfase ao desenvolvimento sustentável sob os aspectos econômico e social, assim

---

<sup>2</sup>Consulta no sítio [http://www.priberam.pt/dlpo/definir\\_resultados.aspx](http://www.priberam.pt/dlpo/definir_resultados.aspx) em julho de 2004.

<sup>3</sup>Definições básicas Fonte: ISO 14000 (1996)

<sup>4</sup>Entrevista Agência Brasil – Abr em 19/02/2003

Consulta no sítio <http://www.brasiloste.com.br/noticia.php/478> em julho de 2004.

como prioriza o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Busca-se a gestão compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais, dando uma nova dimensão às ações do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e valorizando a Comissão Tripartite<sup>5</sup>, formada por representantes do ministério, dos estados e dos municípios.

A política ambiental pode incentivar a mudança de hábitos, como é o caso do Governo do Paraná<sup>6</sup>, oferecendo alternativas de mercado, para reduzir o agrotóxico, implantar a merenda escolar orgânica e ao mesmo tempo, reformular o cardápio das cantinas escolares, substituindo as frituras, os alimentos repletos de conservantes, por frutas, suco de polpa e outras opções que preservem a saúde de nossas crianças.

Além disso, através das crianças seus familiares haverão de ser sensibilizados, o que abre maior opção de mercado de alimentos orgânicos. O resultado esperado é a redução do uso de agrotóxicos. Mais que isso: este novo mercado é compatível com a agricultura familiar. A pretexto de se reduzir os desequilíbrios causados pelos agrotóxicos e combater a obesidade infantil, formula-se um programa governamental no qual atuarão diferentes secretarias (secretarias de meio ambiente, educação, saúde, agricultura, e outras) fazendo com que a transversalidade esperada aconteça.

A transversalidade é o governo todo fazendo política ambiental. Sempre se aceitou o fato de que, enquanto a Secretaria de Meio Ambiente diz: "temos que preservar o equilíbrio ambiental" órgãos do próprio governo lançam esgoto não tratado nos rios.

---

<sup>5</sup> Portaria 473 do MMA de 9 de dezembro de 2003, Comissão Tripartite: tem o objetivo de propor estratégias e diretrizes para promover a gestão compartilhada entre a união, os estados e municípios.

<sup>6</sup> Consulta no sítio [www.celepar.br/sema/politica.shtml](http://www.celepar.br/sema/politica.shtml) em julho de 2004



Como teremos autoridade se não dermos o exemplo? Como se pode penalizar o empresário que não cumpre as determinações de um licenciamento ambiental se a Secretaria de Obras passar por sobre ecossistemas legalmente protegidos, quando abre uma estrada? "*Uma política séria não pode concordar com dois pesos, duas medidas*" diz Luiz Eduardo Cheida<sup>7</sup>. É preciso envolver os gestores públicos nas questões ambientais, pois nada educa mais rápido do que a prática. Assim, as prioridades ambientais passam a ser também prioridades de governo.

Se a sociedade entender, mesmo após o término de um governo, ela vai cobrar do próximo que atue de forma a dar continuidade e ampliar as ações voltadas para o desenvolvimento sustentável,<sup>8</sup> ou seja a humanidade de hoje tem a habilidade de desenvolver-se de uma forma sustentável, entretanto é preciso garantir as necessidades do presente sem comprometer as habilidades das futuras gerações em encontrar suas próprias necessidades.

Segundo Ignacy Sachs<sup>9</sup>, os caminhos do desenvolvimento seriam seis: (i) satisfação das necessidades básicas; (ii) solidariedade com as gerações futuras; (iii) participação da população envolvida; (iv) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; (v) elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; (vi) programas de educação.

Outro enfoque da política ambiental é a sustentabilidade, que só é possível com justiça social. A miséria e a conseqüente luta desesperada pela sobrevivência degrada tanto o meio ambiente quanto o luxo e a riqueza dos povos desenvolvidos.

---

<sup>7</sup> Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná

<sup>8</sup>Definição segundo a Agenda 21, consulta no sítio [http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m\\_a\\_txt2.html](http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html) em 09/08/2004

<sup>9</sup>Consulta no sítio <http://www.economiabr.net/economia/3desenvolvimentosustentavelhistorico.html> em 09/08/2004

Ambos são perniciosos. Portanto, é necessário que se compreenda que a questão ambiental é, antes de qualquer coisa, uma questão social. Toda ação que busca a igualdade social de oportunidades, a democracia e a liberdade é uma ação ambientalmente sustentável.

Qualquer política para a sociedade deve ser construída junto com a própria sociedade. A política ambiental não é diferente. O governo tem suas prioridades e poderá debater com a sociedade, sem o receio do confronto. Um confronto de idéias, de conceitos, de ideologias. Confrontar para construir. Afinal, estamos falando de política. O desafio é o de se estabelecer uma sintonia fina entre o desejo da sociedade e as políticas públicas.

Assim, a sociedade também deve definir as políticas ambientais, participar delas, monitorá-las para que, ao final do mandato, esta política tenha tido a capilarização que assegure sua continuidade. O governo seria pretensioso se achasse que poderia fazer e implementar suas políticas isoladamente. Felizmente, temos hoje uma crescente participação de instituições públicas e privadas que podem compartilhar seu conhecimento e atuação: Ministério Público, Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, Poder Judiciário, Polícia Federal, Receita Federal, secretarias e conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, organizações do Terceiro Setor e empresas.

Os conselhos gestores participativos de políticas públicas fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem, na verdade, uma transformação na própria forma de fazer gestão pública. Eles têm a ver com uma concepção de co-gestão, uma concepção de partilha de poder. São novos espaços, novas esferas públicas, espaços onde segmentos da população se articulam, trocam

informações, criam conceitos, transmitem esses conceitos para outros segmentos da população e assim por diante.

No Brasil há 27 mil conselhos municipais de gestão de políticas públicas<sup>10</sup>, com mais de 200 mil pessoas que representam os interesses de suas comunidades. Essas pessoas se propõem a participar destes novos espaços, destas novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é o fortalecimento dos direitos de cidadania.

Muitos desses conselhos são paritários e deliberativos. Paritários, porque são constituídos por 50% de representantes dos governos e 50% de representantes populares, escolhidos pela comunidade. Deliberativos, porque a esses conselhos é atribuída a função de decidirem sobre as políticas públicas de sua responsabilidade.

São conselhos de saúde, assistência social, educação, defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, trabalho e emprego, turismo, habitação, transporte, política urbana, desenvolvimento rural e meio ambiente, sendo este último objeto deste estudo. Foram criados, em sua grande maioria, no processo de democratização da sociedade brasileira pós-ditadura. Muitos são frutos da Constituição de 1988, outros das Leis Orgânicas Municipais. Os Conselhos de Meio Ambiente foram criados a partir da década de 1980 e têm tido importância fundamental no avanço da gestão ambiental nos níveis federal, estadual e, mais recentemente, municipal.

---

<sup>10</sup> BAVA, S.C. **Uma questão de Poder** (texto publicado no Diário de São Paulo de 1º de junho). Consulta ao sítio <http://polis.org.br/publicacoes/artigosemanal.html> em julho de 2004.

## **2.0- CONSELHO DE MEIO AMBIENTE**

### **2.1- Conselho Nacional de Meio Ambiente – (Conama)**

O Sistema Nacional do Meio Ambiente foi criado há pouco mais de 20 anos, pela lei 6.938 de 1981. Nos primeiros anos (de 1973 a 1985), a então Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada ao Ministério do Interior, iniciou seus trabalhos estabelecendo uma rede de alianças com os nascentes órgãos estaduais de controle ambiental, onde se destacavam a (Cetesb), em São Paulo, a (Feema), no Rio de Janeiro, e nascia em Minas Gerais a estrutura participativa do Conselho de Política Ambiental (Copam), que se tornaria modelo para a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), na Lei 6.938, a Lei Nacional do Meio Ambiente, de 1981. No estado da Bahia, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram) foi criado em 1973, em caráter normativo, e o órgão estadual de meio ambiente, em 1983, autarquia denominada Centro de Recursos Ambientais (CRA).

Entre 1985 e 1988, fortalece-se a presença dos Estados no sistema nacional, aparecendo como protagonistas importantes Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Brasília, entre outros; é criada a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e posteriormente a Associação Nacional dos Municípios para o Meio Ambiente (Anamma), já em 1988. E, no final de 88, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente desaparece, é criado o Ibama e a política ambiental volta ao Ministério do Interior até que, no Governo Collor, é instituída a Secretaria do Meio Ambiente ligada diretamente à Presidência da República e que dura até 1992, quando, então, é criado o Ministério do Meio Ambiente - que já teve em seu nome e hoje tem entre suas responsabilidades

"recursos hídricos e Amazônia Legal" - consolida-se um "lugar institucional" no primeiro escalão de Governo. Paulo Nogueira Neto<sup>11</sup> confessa que nunca parou para pensar na chamada "dimensão" da importância da Lei que criou, embora reconheça que ela foi uma "lei fundamental", pois aperfeiçoou o tratamento dos assuntos de meio ambiente, uma vez que as legislações anteriores eram esparsas e não havia o poder de polícia para coibir os crimes ambientais, ele "achava que as coisas corriam naturalmente".

O ambientalista destaca a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, "um verdadeiro parlamento ambiental", como outro fator de relevância contido no bojo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Ele festeja o fato de as Resoluções deste Conselho possuírem o peso de lei. Paulo Nogueira acha que os municípios devem cada vez mais assumir seus papéis na gestão ambiental. A Constituição Federal de 88 descentralizou de fato o poder. O que é preciso deixar claro, porém, é que hoje são poucos os municípios que têm condições técnicas suficientes para gerir todas as questões ambientais. E isso demanda tempo e dinheiro para conseguir. Ou seja, não basta que o assunto seja eminentemente municipal para que o problema seja tratado pelo município. Existe o problema da capacidade técnica de lidar com a sua resolução. Ele acha que o que deve haver é a colaboração entre as entidades das diversas esferas de governo e não a "guerra política" que se tem estabelecido, essa, sim, um grande entrave para resolver os problemas ambientais. Segundo Antônio Inajê de Assis Oliveira<sup>12</sup> a Lei 6.938 é "extraordinariamente boa" no entanto, muitas coisas têm sido feitas ao longo desses anos que, segundo seu ponto de vista, não

---

<sup>11</sup> Biólogo, professor na Universidade de São Paulo, ambientalista, primeiro titular da Secretaria Nacional do Meio Ambiente, principal mentor da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Primeiro Secretário Nacional de Meio Ambiente.

<sup>12</sup> Advogado, foi assessor do professor Paulo Nogueira Neto, na elaboração do texto legal que regulamentou a Lei 6938. Atua no CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável e é presidente da ABAA – Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas.

são corretas e precisam ser corrigidas. Ele dá o exemplo da Resolução 237/97 do Conama, aquela que dá poderes aos municípios para o licenciamento ambiental, para dizer que se trata de “uma besteira inconstitucional”. Na sua visão, a Constituição de 67 já dava poderes aos municípios para legislar sobre o uso do solo, sendo assim, desnecessário que o Conama conferisse aos municípios poderes para o licenciamento ambiental. Ao seu ver “o artigo 30 da Constituição de 88 está sendo utilizado de maneira oblíqua para atender a interesses municipais de licenciamento ambiental para determinados empreendimentos”.

Werner E. Zulauf<sup>13</sup>, um municipalista convicto, diz que a Lei 6.938 já trazia em seu bojo a mensagem da descentralização completa da gestão ambiental, pois postulava que o Sistema Nacional do Meio Ambiente deveria ser composto por um órgão central no âmbito Federal, órgãos seccionais dos Estados e locais (nos Municípios). Infelizmente, a ação, naquela época, estacionou nos Estados, o que já não foi pouco. Mais tarde surgiria a Anamma – Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, uma ONG voltada para o fomento da cultura ambiental nos municípios, que deu alento à criação de sistemas municipais de meio ambiente. Zulauf não tem dúvidas também de que a Lei 6.938 teve influência decisiva na elaboração do notável capítulo do meio ambiente da Constituição de 1988. Diz ainda, que a criação do Conama também é considerado outro aspecto relevante da Lei 6.938. Trata-se de um conselho multisetorial, intergovernamental e multirepresentativo, com condições de agir de forma consultiva e principalmente deliberativa. Satisfeito com o que chama de processo de aperfeiçoamento do Conama, Zulauf informa que, em breve os municípios brasileiros estarão melhor representados no conselho.

---

<sup>13</sup> Engenheiro e consultor ambiental. Ocupou diversos cargos nas administrações públicas da União, Estados (São Paulo e Santa Catarina) e no Município de São Paulo, onde destacou-se como o responsável pela criação da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente

Atualmente, apenas um representante fala em nome de mais de 5.500 municípios. É o representante da (Anamma). Serão oito representantes, melhorando a performance das menores unidades da federação, que possuem grandes diversidades regionais, vocacionais, extensões territoriais, populações e aspectos sociais, econômicos e ambientais que precisam ser melhor representados neste fórum privilegiado.

Carlos Celso de Amaral e Silva<sup>14</sup> diz que pela primeira vez na história do País a variável ambiental ganhava status de prioridade em detrimento de outras variáveis. Não tenho receio de afirmar que a base técnica ambiental desse trabalho influenciou decisivamente na elaboração da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”. Como outra consequência positiva, surgiram também os instrumentos de implementação dessa política: a Avaliação de Impactos Ambientais; o Licenciamento Ambiental e o Zoneamento Ambiental. Em 1986, a Resolução n.º 1 do Conama promoveu a regulamentação da Avaliação de Impactos Ambientais, dando origem então aos EIA - Estudos de Impactos Ambientais e aos RIMAs - Relatórios de Impacto de Meio Ambiente, instrumentos necessários para o licenciamento ambiental de atividades com potencial de risco para o meio ambiente.

Carlos Celso destaca, outro aspecto que merece reflexão. Recentemente um novo e poderoso ator tem assumido papel importante na gestão ambiental do Brasil: o Ministério Público. O professor explica que “no vácuo da falta de competência técnica dos órgãos ambientais e da demanda radical das ONGs, o Ministério Público e seus jovens promotores têm assumido papéis que infelizmente estão trazendo graves problemas para o judiciário. Isso se deve ao fato dos jovens promotores não

---

<sup>14</sup> Professor titular e chefe do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

dialogarem com os técnicos e promoverem interpretações errôneas de elementos técnicos. Há, aí, um verdadeiro ruído de comunicação nesse processo que tem paralisado inúmeros projetos com prejuízos para todas as partes”.

Enfim, Carlos Celso pondera também que, embora nossa legislação ambiental seja considerada como uma das mais avançadas do mundo, ela ainda padece de problemas que precisam ser corrigidos. Com o advento da Constituição de 88, os municípios ganharam a condição de importantes atores do processo de gestão ambiental. Contudo, se o problema da qualidade e quantidade da mão de obra já é crítico nas agências ambientais dos Estados, inclusive naquelas que no passado foram fontes de referência internacional, imagine como não é o problema com os novos órgãos ambientais nos municípios, cuja base técnica é infinitamente mais pobre.



## 2.2- Conselho Estadual de Meio Ambiente

Anteriormente à Conferência de Estocolmo (1972), pode-se observar que as questões ambientais eram tratadas no país de forma fragmentada pela administração pública, tanto no âmbito federal como estadual. Além da legislação federal — Código das Águas (1934), Código Florestal (1967), Código de Mineração (1967) e Política Nacional de Saneamento (lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967) — verificava-se também no âmbito estadual o surgimento de documentos legais e de instituições que refletiam preocupações setoriais, em função de problemas regionais. Em 1960, foi criada no Estado de São Paulo a Comissão Intermunicipal de Controle de Poluição do Ar e das Águas - CICIPAA, reunindo os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Mauá, na região mais industrializada do país.

Em 1962, foram criados o Instituto de Engenharia Sanitária no Rio de Janeiro, refletindo os problemas advindos da falta de infra-estrutura de saneamento básico nas grandes metrópoles, e o Instituto Estadual de Florestas em Minas Gerais, denotando a preocupação com a devastação do cerrado e das matas mineiras para a produção de carvão vegetal; insumo importante para o setor siderúrgico.

No Estado de Pernambuco em 1967, foi criada a Comissão Estadual de Controle de Poluição Ambiental - CECPA, da qual participavam vários órgãos estaduais e a Marinha. Em 1970, no Estado de São Paulo, foi criada a Diretoria de Controle da Poluição das Águas do Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB, no âmbito da Secretaria de Estado de Obras e Serviço Públicos, porém as atividades relativas ao controle da poluição atmosférica tornaram-se competência da Secretaria de Estado da Saúde.

Após a Conferência de Estocolmo, com a crescente conscientização das questões ambientais, interna e externamente, a administração pública foi impelida a se preparar para a política pública explícita de meio ambiente, buscando uma visão mais holística dos recursos naturais, da sua interação e dos modos de sua apropriação.

Antes da criação da SEMA na esfera federal, foram criados nos estados de São Paulo e da Bahia os órgãos ambientais precursores do país. Pela lei estadual (SP) nº 118, de 29 de junho de 1973, foi criada a Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas - CETESB, que teve sua denominação alterada para Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental em 1976 e passou a vincular-se à Secretaria de Estado de Meio Ambiente em 1987. Pela lei estadual (BA) nº 3.163 de 4 de outubro de 1973 foi criado o Conselho Estadual de Proteção Ambiental - CEPRAM, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia, tendo sido o primeiro Conselho de Meio Ambiente do país, ainda que criado para funcionar basicamente como órgão normativo. Entretanto, foi no bojo da reforma administrativa da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em junho de 1975, que surgiu pela primeira vez um colegiado de Meio Ambiente com poderes deliberativos. É dessa época a criação da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente — FEEMA e da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, com poderes deliberativos para a concessão de autorizações e aplicações de penalidades.

A CECA foi composta por sete membros do executivo estadual - secretários de Planejamento, Saúde, Agricultura e Indústria e Comércio; Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE; Superintendência de Rios e Lagos - SERLA; e pelo Presidente da FEEMA - e mais um representante do órgão federal — SEMA.

Esse modelo de colegiado deliberativo para políticas públicas, concessão de licenças e aplicação de penalidades, dotado de poder de polícia, apresentava-se como a solução adequada para a estrutura desenhada na reforma administrativa do novo Estado do Rio de Janeiro.

Na estrutura proposta à época, o órgão executivo FEEMA deveria ser da administração indireta, uma fundação, o que permitiria maior autonomia administrativa, mas sem poder de polícia. Daí a necessidade de um órgão da administração direta para a concessão de autorizações e aplicação de penalidades.

Além disso, o modelo colegiado também apresentava a vantagem de praticamente eliminar qualquer risco de corrupção, mais provável na dimensão fiscalizatória quando o próprio fiscal aplica as multas.

O CEPRAM, criado na Bahia em 1973, tinha na sua composição seis representantes do governo estadual - secretários de Planejamento, Ciência e Tecnologia; Saneamento e Recursos Hídricos; Saúde; Minas e Energia; Agricultura; Indústria e Comércio; um representante do governo federal - Ministério da Marinha; um representante do governo municipal - prefeitura da capital Salvador; um representante da Federação das Indústrias do Estado da Bahia e um técnico de notória competência na área de controle da poluição. O executivo estadual possuía a maioria absoluta no Conselho, apesar de contemplar a participação de membros de outras esferas de governo — federal e municipal — ainda que seja bom lembrar que àquela época tanto os governadores de Estado como os prefeitos das capitais eram nomeados pelo poder central.

A participação de membros não-governamentais era bem restrita, pois um era técnico de livre nomeação do governador e, quanto ao outro, distinguir o poder econômico do poder político, principalmente àquela época, não era tarefa fácil.

É importante registrar também, em Santa Catarina, a criação do Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente - CETMA e da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - FATMA pelo decreto nº 662, de 30 de julho de 1975. Esse Conselho era composto pelo Secretário de Tecnologia e Meio Ambiente, que o presidia, pelo Presidente da Fundação (FATMA), e por representantes das Secretarias de Agricultura e Indústria e Comércio e das Universidades Federal e para o Desenvolvimento de Santa Catarina.

Em Minas Gerais a COPAM foi concebida no âmbito da criação da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, em um processo de discussão política muito importante para a modernização do estado, ao procurar resgatar a atividade de planejamento com base em variáveis como a ciência, o desenvolvimento tecnológico e a utilização racional dos recursos naturais.

O colegiado de Minas Gerais inovava ao incluir a participação de representação de entidade ambientalista e do poder Legislativo, além de grande representação do meio científico. Ressalta-se ainda a participação minoritária do Executivo estadual (sete), de um total de dezesseis conselheiros. O pluralismo das representações, inclusive do ponto de vista partidário, pois nem sempre o parlamentar pertencia ao partido do governo, induzia ao desenvolvimento da arte de negociar, de administrar conflitos, de construir um pacto que permitisse a utilização racional dos recursos naturais renováveis e não renováveis, compatibilizando o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

A Comissão — COPAM se transformou em Conselho Estadual de Política Ambiental em 1989, mantendo a sigla COPAM.

O desenvolvimento desse modelo e de seu aperfeiçoamento, pelas experiências da Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Minas Gerais, disseminou-se pelo país,

passando a ser adotado por outros Estados: Sergipe (1978); Alagoas e Mato Grosso do Sul (1979); e inspirando o Governo Federal a criar o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA em 1981.

A partir daí, o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA e os Sistemas Estaduais - SISEMAs estruturaram-se com base no modelo constituído por um conselho normativo e deliberativo, com participação da sociedade civil que garante o controle social, e por um órgão técnico — secretaria, fundação ou autarquia - que executa a política ambiental definida.

O fortalecimento dos órgãos ambientais estaduais foi ainda determinado pela lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, ao estabelecer as competências dos estados para conceder as licenças ambientais:

Art. 10 — A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetivos e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Em 1986, havia conselhos estaduais de meio ambiente nos Estados do Amazonas, Alagoas, Bahia, Paraíba, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e de Santa Catarina, já abrangendo portanto todas as cinco regiões geográficas do país, e órgãos executivos em 19 dos 26 Estados.

Hoje, todos os 26 Estados da Federação e o Distrito Federal possuem Conselho Estadual de Meio Ambiente e respectivos órgãos executivos.

O interesse dos diversos segmentos da sociedade em discutir a política pública de meio ambiente, em função não apenas dos objetivos de preservação, mas também dos impactos nos níveis local e regional e as potenciais restrições decorrentes, reforçava o modelo dos conselhos, que se constituíam em foros apropriados para debates democráticos e participativos. Além do mais, o clima no país era de abertura política, sendo redemocratização a palavra de ordem, inclusive pelo governo militar.

A mobilização popular passou a ser prioridade nos discursos políticos e nas estratégias de mudança, tendo seu ápice na campanha das "diretas já", quando a população brasileira se mobilizou em prol da mudança do sistema de eleição para Presidente da República, que vinha sendo pela via indireta desde o golpe militar de 1964. Nesse contexto o modelo de conselhos era considerado o mais apropriado para o resgate da democracia no país, inclusive na administração pública.

### Estado da Bahia

A Bahia foi o primeiro estado da federação a criar um conselho de meio ambiente<sup>15</sup>. O Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam) tem hoje composição tripartite e paritária, com participação do Poder Público, da sociedade civil e de entidades ambientalistas, que deliberam sobre as questões relacionadas à Política Ambiental do Estado.

Há 30 anos, em 4 de outubro de 1973, era criado o então Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepam). A Bahia dava assim início ao processo de gestão

---

<sup>15</sup> [http://www.cra.ba.gov.br/CRA\\_SEIA/MATERIAS/30\\_Anos\\_Cepam/convite\\_cepam.asp](http://www.cra.ba.gov.br/CRA_SEIA/MATERIAS/30_Anos_Cepam/convite_cepam.asp) consultada em julho de 2004

ambiental no país. Poucos dias depois, em 28 de outubro, o governo federal criava a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), ligada diretamente à presidência da República, que veio a se transformar no embrião do atual Ministério do Meio Ambiente.

O Cepam teve sua criação, através da Lei Estadual 3.163/73, hoje com o nome de Conselho Estadual de Meio Ambiente – ocorreu em momento especial da história, um ano após a célebre conferência organizada pela ONU em Estocolmo, quando o mundo despertou para a questão ambiental, que felizmente nunca mais saiu da pauta de preocupações da humanidade.

As origens do Cepam, porém, são mais remotas ainda e indicam o pioneirismo do estado na legislação ambiental brasileira. Já em 1971, através da Lei Estadual 2.874 (de 18 de janeiro de 1971), era criado o Conselho Estadual de Controle da Poluição do Estado da Bahia (CCPB), vinculado à então Secretaria de Saúde Pública. Era presidido pelo secretário da Saúde e tinha nove conselheiros, representantes de órgãos públicos. A sua diretoria executiva tinha a incumbência de cumprir e fazer cumprir as decisões do plenário e autuar os infratores, aplicando as penalidades cabíveis (advertência, multa e interdição), que foram instituídas na própria lei. Desde a sua criação, o Cepam sempre teve em sua composição a participação de representantes da sociedade civil. Originalmente o órgão tinha sete representantes de órgãos públicos e três de outras entidades, incluindo um "técnico de notória competência" na área ambiental. Com a regulamentação da lei que criou o Cepam – feita através do Decreto 24.350, de 4 de outubro de 1974 – foi formulada a política estadual de controle da poluição, que teria como órgão executor o hoje extinto Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (Ceped). Ao órgão foi atribuído o poder de fiscalizar e punir os infratores. A criação do Cepam está ligada também à

implantação, em 1974, das primeiras indústrias do Pólo Petroquímico de Camaçari. Com base nos pareceres emanados do Ceped, através do Programa de Proteção Ambiental, o Cepam deliberava sobre a avaliação ambiental dos primeiros projetos do Pólo Petroquímico de Camaçari. Anos mais tarde, em 1980 (Lei Estadual 3858, de 3 de novembro de 1980), foi criado o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Seara).

Em 30 anos de existência, o Cepam realizou 266 reuniões ordinárias mensais e 16 extraordinárias, sendo considerado um dos mais atuantes do país não só pelo número de reuniões, mas pelo volume de resoluções aprovadas<sup>16</sup>. Com a Constituição Estadual de 1989, o papel do Cepam foi ampliado e em 1993 (Lei 6.529, de 29 de dezembro de 1993) o órgão teve a sua denominação alterada para Conselho Estadual de Meio Ambiente – e não mais Conselho Estadual de Proteção Ambiental – e sua composição foi fixada em 15 conselheiros, sendo tripartite. O Decreto Estadual 7.967 de 05/06/2001, publicado no D. O. E. em 06/06/2001, que aprova o regulamento da Lei Estadual 7.799 de 07/02/2001, publicado no D. O. E. em 08/02/2001, que institui a Política Estadual de Administração de Recursos Ambientais e dá outras providências, no seu Capítulo I, Art 4º define o Cepam como órgão superior do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Seara), de caráter consultivo, normativo, deliberativo e recursal. Com a criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, LEI Nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002 e regulamentada pelo Decreto Nº 8.419 de 14 de janeiro de 2003, o Cepam passou a ser presidido pelo seu Secretário.

---

<sup>16</sup>Consulta ASCOM / CRA no sítio:

<http://www.cra.ba.gov.br/CRASEIA/MATERIAS/30AnosCepam/convitecepram.asp> em julho de 2004



### **2.3 - Conselho Municipal de Meio Ambiente<sup>17</sup>**

Embora o Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama tenha sido criado em 1983, não há nenhuma lei federal regulamentando a criação de conselhos municipais. Apesar disso, já está relativamente disseminada a gestão com a participação dos conselhos. Em 2001, havia conselhos voltados para esta área em 29,1% dos municípios brasileiros. Entretanto, naquele ano, foram realizadas reuniões pelos Conselhos de Meio Ambiente em 76,6% dos municípios onde estavam instituídos. Embora as reuniões tenham tido uma periodicidade “muito freqüente” (51,3%) ou “freqüente” (30,5%) na maioria dos municípios onde ocorreram, foi relativamente elevado o percentual de municípios onde as reuniões do Conselho de Meio Ambiente foram realizadas com uma periodicidade “irregular” (23,5%). Estes dados parecem demonstrar que em muitos municípios onde estão instituídos, os Conselhos de Meio Ambiente devem ter uma existência meramente formal e não estão em funcionamento de fato. Com relação à composição destes conselhos, verificou-se que em grande maioria são paritários (84,7%), o que mostra uma significativa participação da sociedade civil neste setor, embora não haja nenhuma lei que regulamente no nível federal este tipo de composição, ficando esta definição a cargo dos próprios municípios.

Sendo assim pode-se afirmar que o quadro geral revelado permite concluir por um movimento dos municípios em direção ao aprofundamento da democratização da gestão de suas políticas públicas. Isso se revela não apenas pela numerosa institucionalização de conselhos em áreas de governo onde são obrigatórios por lei, mas também pela sua ainda lenta, mas gradual, disseminação por outras áreas onde não há obrigatoriedade de instituí-los. Revela-se, também, na composição paritária

---

<sup>17</sup> Perfil dos Municípios Brasileiros Gestão Pública 2001 IBGE, Rio de Janeiro 2003

da maioria dos conselhos em todas as áreas, mesmo quando não há regulamentação no nível federal que obrigue a este tipo de composição. Isso demonstra que é bastante valorizada a participação da sociedade civil nas políticas públicas das gestões locais.

A experiência dos conselhos municipais, como forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, é ainda muito recente, no entanto, apresenta-se como real potencialidade de democratização das gestões locais.

Nas últimas décadas foram observados notáveis progressos legislativos e na organização do poder público na área de meio ambiente em todo o País, sobretudo a partir da proliferação de entidades ambientalistas, ampliando-se o espaço de participação da sociedade nas discussões e nos processos decisórios. O crescimento do debate nas administrações locais, vem exigindo, com ênfase cada vez maior, a produção de informações sobre os instrumentos e mecanismos de gestão ambiental que estão orientando práticas e procedimentos, no sentido da preservação do meio ambiente.

A gestão ambiental tem ganhado espaço, nas prefeituras, ao longo das últimas décadas. Um importante marco deste processo foi a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA -. Nela está explícito que os municípios poderão elaborar normas ambientais, desde que não entrem em conflito com as de âmbitos federal e estadual, e poderão exercer, na sua jurisdição, controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental (artigo 6º). Outro marco foi a Constituição Federal de 1988, que destacou a questão ambiental com um artigo específico (nº 225), e promoveu uma reforma tributária, em que os municípios saem fortalecidos financeiramente. A Constituição Federal foi também uma importante referência na inclusão da temática ambiental

nas Constituições Estaduais e nos planos diretores municipais. Mais recentemente foi promulgada a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos crimes ambientais, inserindo o tema no ordenamento jurídico nacional e disciplinando, de forma específica, os princípios anteriormente assegurados no capítulo Meio Ambiente da Constituição Federal. Esta lei possibilita a cobrança, pelo município, de multas por infração ambiental, desde que este disponha de uma secretaria de meio ambiente, ou órgão afim, ou de um Conselho de Meio Ambiente, integrado(s) ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA

Um dos espaços de participação social, negociação de demandas e mediação de conflitos que se vem consolidando num conjunto expressivo de municípios brasileiros, é o fórum conhecido por Conselho Municipal de Meio Ambiente. Este conselho, como outros criados para fins de Educação, Saúde ou Habitação, ao mesmo tempo em que estabelece um novo formato de relação Estado e sociedade, institucionaliza a participação e possibilita a entrada em vigor de uma nova cultura cívica. Desde a promulgação da Constituição de 1988 vem sendo estimulada, institucionalmente, a implementação de um novo paradigma de gestão das políticas públicas que promova a descentralização das decisões e amplie o espaço de participação da sociedade. Com este sentido, foram criados nos municípios de todo o País diversos mecanismos de inserção de segmentos da população nos processos decisórios, dentre os quais, os conselhos municipais, que reúnem, de acordo com suas respectivas especificidades, entidades representativas do Poder Público, associações de moradores, associações profissionais, entidades de representação de trabalhadores, entidades religiosas, organizações ambientalistas, entre outras. Tais conselhos, sobretudo quando se busca fortalecer o debate em torno da autonomia municipal, vêm tentando se firmar como novos canais de participação,

complementares às formas clássicas de representação indireta, via partidos políticos e representação legislativa.

O Conselho de Meio Ambiente, no entanto, onde existe formalmente, funciona de maneira diferenciada, dependendo do grau de democratização alcançado pelos grupos que o compõem no município, da frequência com que seus conselheiros realizam reuniões e da intensidade da fiscalização que venha a exercer. Do mesmo modo, as recomendações do conselho ou deliberações aí tomadas dependerão, eventualmente, para serem efetivadas, tanto do peso político que a entidade possui na administração local, quanto de recursos nem sempre disponíveis em nossas municipalidades.

É importante mencionar a existência de motivação de ordem econômica para que os municípios criem Conselhos de Meio Ambiente. Para as prefeituras exercerem atividades de licenciamento ambiental, por exemplo, (previstas na Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, artigo 6º), e pelas quais podem cobrar taxas, desde que regulamentadas, tem que estar implantado este tipo de conselho “com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados” (artigo 20)<sup>12</sup>.

Em 2001, 1.237 municípios brasileiros (22,2% do total) declararam ter Conselho Municipal de Meio Ambiente em atividade. A proporção de municípios com conselho é mais elevada nas Regiões Sul e Sudeste, respectivamente, 31% e 29,3%, e mais baixa na Região Nordeste (10,7%). Ademais, para poder aplicar e lavrar auto de infração ambiental e/ou instaurar processos administrativos, o município deve ter órgão(s) ambiental(is) integrado(s) ao SISNAMA, conforme art. 70 da Lei nº 9.605. Neste caso, pode dispor de uma secretaria de meio ambiente (ou órgão afim) ou de um Conselho de Meio Ambiente. Do total de municípios investigados na Pesquisa de

Informações Básicas Municipais de 2001, 1.615 declararam ter Conselho Municipal de Meio Ambiente. Destes, 1.237 (76,6%) realizaram pelo menos uma reunião naquele ano. Observando-se, por outro lado, o conjunto de municípios de acordo com faixas de população, pode-se constatar que os Conselhos de Meio Ambiente são tanto mais freqüentes, em termos proporcionais, quanto mais altas forem as faixas de população. Dentre os municípios menos populosos, com até 5 mil habitantes, apenas 14% têm conselho ativo, enquanto entre os municípios de mais de 500 mil habitantes esta proporção atinge 78,1%. Cabe ressaltar que, em termos de Brasil, nos 22,2% de municípios que têm conselho vive quase a metade dos brasileiros (47,6%), justamente porque grande parte desse conjunto se constitui de municípios com população numerosa. A observação é importante por destacar que, principalmente nos municípios mais densamente povoados, está existindo uma preocupação maior das administrações locais e dos movimentos sociais de, na área ambiental, se instituir um formato participativo de gestão, no interior do qual possam se materializar pressões e demandas por políticas públicas.

A proporção de municípios com conselhos, no entanto, não se manifesta de forma idêntica nas várias unidades da federação. Em alguns estados mais de 30% dos municípios mantêm Conselhos de Meio Ambiente em atividade. Em outros, como ocorre em vários estados da Região Nordeste, esta proporção é inferior a 10%. Vale ressaltar a heterogeneidade intra-regional dos estados das Regiões Norte e Nordeste quanto à proporção de municípios. Na Região Norte a proporção de municípios com conselho varia desde 6,5% no Estado do Tocantins, até 53,3% em Roraima; na Região Nordeste esta variação fica entre 4,1% de municípios com conselho no Piauí, até 17,3%, na Bahia. Em geral, são os estados das Regiões Sul e Sudeste que apresentam maior incidência de municípios com conselho. As exceções

ficam por conta dos Estados de Amapá e Roraima, ambos situados na Região Norte, e justamente os que apresentam as proporções mais elevadas do País. É possível que em Roraima e Amapá - Estados cujos respectivos territórios são constituídos, em grande parte, de áreas florestadas - a atuação de organizações não-governamentais - ONG's - e as pressões das comunidades sobre as administrações municipais estejam agindo mais fortemente no sentido da institucionalização de uma gestão ambiental compartilhada. Por último, observou-se na pesquisa de 2001 um incremento em relação à pesquisa anterior, na proporção de municípios com conselhos. Em 1999, dos 5.506 municípios investigados, somente 1.177 tinham Conselhos de Meio Ambiente, entre ativos e não ativos, representando uma proporção de 21,4% do total. Já em 2001 a proporção de municípios com conselhos ativos e não ativos alcançou 29%.

As administrações municipais podem eventualmente contar com um Fundo Especial, objetivando apoiar projetos destinados ao uso racional e sustentável dos recursos naturais de seu território, bem como a manutenção e a recuperação da qualidade ambiental, de acordo com as prioridades da Política Nacional do Meio Ambiente. Ao instituir o Fundo, a prefeitura define suas fontes de recursos, que tanto podem ter origem em outras instâncias da administração pública, como podem eventualmente receber dotações orçamentárias da iniciativa privada ou de organizações não governamentais nacionais e internacionais. Os Fundos Municipais Especiais de Meio Ambiente ainda são pouco freqüentes no País. Em 2001, apenas 6,6% dos municípios brasileiros (contra 22,2% com conselho) dispunham destes Fundo, sobressaindo se, dentre as demais, a Região Sul, com a marca mais elevada, 13,2%. Na distribuição por faixas de população os números seguem o padrão já mencionado, segundo o qual proporções mais altas são encontradas nos municípios

mais populosos. Os Fundos de Meio Ambiente são mais freqüentes, proporcionalmente, no grupo de municípios classificados nas faixas mais elevadas: dentre os que têm mais de 500 mil habitantes, 59,4% têm Fundo Especial. Já nos pequenos municípios a presença de Fundo é quase residual, apenas 3,7%. Examinando-se os resultados sobre a existência de Conselho de Meio Ambiente comparativamente às declarações sobre Fundo Especial, observou-se, em primeiro lugar, que os Fundos só existem nos municípios que têm conselho. Esta constatação sugere que a existência de um Fundo Especial de Meio Ambiente, no nível das administrações municipais, tem sido precedida pela instituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Por outro lado, nem todos os municípios com conselho dispõem, simultaneamente, de Fundos Especiais.

Em geral, a criação de Fundos Municipais Especiais de Meio Ambiente tem motivação de ordem econômica. A Lei nº9.605, de 12 de fevereiro de 1998, (Lei de Crimes Ambientais, Artigo 73 combinado com o Artigo 76) determina que os valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela prefeitura por infração ambiental sejam revertidos ao Fundo Municipal de Meio Ambiente ou correlato. Caso este não exista, sua destinação será o estado ou a União.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB realizada pelo IBGE, em 2000, investigou as condições de saneamento básico de todos os municípios brasileiros, através de informações fornecidas por órgãos locais, públicos e privados. Os resultados, então, obtidos permitiram uma avaliação da situação dos serviços prestados e deram ensejo a diversas análises a respeito das condições ambientais prevalentes e suas implicações sobre a saúde e a qualidade de vida da população. Com o objetivo de verificar se existe associação entre presença de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativos e condições satisfatórias de

saneamento nos municípios, em termos de oferta e qualidade dos serviços prestados em 2001. Especificamente, tomou-se o conjunto de municípios que tinham Conselhos de Meio Ambiente em 2001 e verificou-se quais deles haviam declarado, na PNSB do ano anterior, ter saneamento básico adequado; comparou-se esses resultados com os obtidos a partir das informações prestadas nos municípios que não tinham conselho, mas desfrutavam da mesma situação adequada de saneamento.

Os resultados encontrados permitem afirmar que tendem a ser maiores as proporções de municípios com saneamento básico adequado no conjunto dos que dispõem de Conselhos de Meio Ambiente ativo. Quando se observam os dados desagregados por regiões, a afirmação só não vale para o Sudeste, onde o resultado proporcional é praticamente o mesmo, independentemente do município ter ou não Conselho de Meio Ambiente.

Tomando-se os municípios de acordo com o porte populacional, por outro lado, verifica-se que entre aqueles situados na faixa mais baixa (com até 5 mil habitantes), inverte-se o resultado encontrado para Brasil, ou seja, neles a proporção de municípios com saneamento básico adequado é mais elevada entre os que não têm conselho. Entre os municípios com população superior a 500 mil habitantes, em contrapartida, todos têm saneamento considerado adequado, tendo ou não Conselho de Meio Ambiente. Os resultados comparados não incluem os municípios instalados em 2001. O universo considerado para efeito desta análise, portanto, totaliza 5.507 municípios. Os municípios que possuem, de forma simultânea, os três serviços básicos de saneamento, ou seja, rede geral de abastecimento d'água, rede geral de esgoto e coleta de lixo são considerados como tendo saneamento básico adequado.



Pode-se concluir, a partir da observação desses resultados, que a presença de Conselhos de Meio Ambiente e saneamento adequado estão relacionados. É possível que Conselhos de Meio Ambiente surjam com mais facilidade em municípios onde os serviços urbanos de saneamento sejam prestados com algum grau de satisfação e abrangência e que, portanto, os conselhos sejam uma instância adicional para viabilizar demandas e obter resultados da implementação das políticas locais. Conselhos de Meio Ambiente, Fundos Especiais e legislação sobre Áreas de Interesse Especial apareceram sempre com frequências mais elevadas no conjunto de municípios de maior porte populacional. O fenômeno se explica, já que, nestes municípios, de numerosa população residente e com complexas funções urbanas, são mais elevadas as demandas por serviços públicos de qualidade e mais forte a pressão por ampliar o espaço de participação social nos processos decisórios. Além disso, desde a promulgação da Lei nº 6.938, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, o debate ambiental se faz mais presente na agenda das grandes metrópoles brasileiras, tanto no conjunto do movimento social, quanto na forma institucional. O resultado, portanto, não chega a surpreender, na medida em que se constatou a existência desses instrumentos de gestão em praticamente todas as capitais do País. Os dados também revelaram que a proporção de municípios que dispõem de instrumentos de gestão ambiental não se manifesta de forma idêntica nas diversas Unidades da Federação. De um modo geral, são os estados do Sul e do Sudeste que apresentam as maiores proporções de municípios dotados desses mecanismos, ainda que eventualmente se tenha encontrado, em um ou outro estado na Região Norte, número importante de municipalidades com determinado instrumento de gestão do meio ambiente. A análise segundo o recorte das grandes bacias hidrográficas mostra que os

municípios localizados no interior de bacias genuinamente nordestinas são os que apresentam as menores proporções de existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente, Fundo Especial de Meio Ambiente e de legislação sobre Áreas de Interesse Especial. Por outro lado, constatou-se uma estreita relação entre Fundo Especial de Meio Ambiente e a existência de Conselhos de Meio Ambiente. Também se observou uma associação entre ter legislação sobre Áreas de Interesse Especial e ter Conselho de Meio Ambiente. É, no entanto, ainda bastante baixa a presença dos citados instrumentos de gestão entre os municípios brasileiros, em especial a do Conselho de Meio Ambiente, comparativamente a outros tipos de conselhos com maior incidência, como os de Saúde, Assistência Social, Educação, Crianças/Adolescentes. O Conselho Municipal de Meio Ambiente ocupa a 6ª posição neste ranking. Isto pode estar ocorrendo, dentre outros motivos, pela conjugação de duas situações: são poucos os repasses de recursos para os municípios na área ambiental; a existência de Conselhos está fortemente associada a esses repasses e à sua fiscalização.

Os dados demonstram, por fim, que os instrumentos de gestão ambiental, apesar de terem crescido, em números absolutos e proporcionais, nas últimas décadas, ainda são pouco frequentes na maioria dos municípios brasileiros. O fato aponta para a necessidade da implementação de políticas localizadas que estimulem mais fortemente a instituição desses mecanismos, com o objetivo de conferir dinamicidade própria à gestão municipal do meio ambiente.

### 3.0- O MUNICÍPIO DE PAULO AFOSNO

#### 3.1 – História do Município<sup>18</sup>

A luta entre o homem e a natureza sempre foi uma constante na região, a força dos elementos da natureza sempre exigiu de quem nela habitasse um certo esforço. Para os índios, primeiros habitantes da região o grande fio d' água era o "Opará", que significa rio-mar, os colonizadores o batizaram com o nome de "São Francisco", por ter sido descoberto no dia do santo católico. Hoje, entretanto, são poucas as reservas indígenas, em Paulo Afonso atualmente na reserva ecológica Raso da Catarina vivem os índios da tribo Pankararé.

No início do século XVIII, a região de Paulo Afonso começou a ser habitada por bandeirantes portugueses chefiados por Garcia D' Ávila, subiram o rio São Francisco e atingiram as terras onde hoje está localizado o município. Em 1725, o sesmeiro Paulo Viveiros Afonso, recebeu por alvará uma sesmaria, situada na margem esquerda do rio, no lado alagoano, e que abrangia as terras da cachoeira, até então conhecida como Sumidouro. O sesmeiro teria fundado no lado baiano das terras uma pequena tapera conhecida como "Tapera de Paulo Afonso" , onde hoje fica o bairro Centenário, que seria o primeiro núcleo habitacional da cidade.

A região sempre serviu de rota para viajantes, a travessia do rio era feita na cidade de Santo Antônio das Glórias, atualmente "Nova Glória" , da qual Paulo Afonso fazia parte (e que só viria a se emancipar em 1958), por ali passou a "rota dos bois" no período de colonização, "Curral dos bois" foi o nome dado à região e "rio dos currais" era como chamavam o São Francisco neste período, que servia de pouso de

---

<sup>18</sup> <http://www.bocc.ubi.pt/pag/souza-andre-paulo-afonso-muros-cidades>. consultada em julho de 2004

boiadas nas longas viagens, os viajantes e seu gado matavam a sede e o cansaço nas margens do rio, era caminho dos colonizadores que povoaram e cultivaram as terras dos sertões. O maior fascínio dos viajantes pela região sempre esteve ligado aos acidentes geográficos, como os cânions e a Cachoeira de Paulo Afonso, o poeta Castro Alves, que não chegou a conhecê-la, dedicou-lhe um poema, "Cachoeira de Paulo Afonso" que intitulou um de seus livros, no dia 20 de Outubro de 1859 o então imperador D. Pedro II e sua comitiva, também conheciam a tão falada Cachoeira.

Foi no Raso da Catarina onde Lampião viveu por muito tempo, foi lá também onde Lampião conheceu e casou-se com Maria Bonita, que nasceu num povoado chamado Malhada da Caiçara no Riacho (Paulo Afonso), porta de entrada da reserva ecológica Raso da Catarina.

Em toda a história da região, nenhuma das figuras foi mais importante que Delmiro Golveia, pois ele enxergou no rio a possibilidade de exploração do potencial energético da Cachoeira, aliado a um programa de desenvolvimento da região, com a construção da Usina Angiquinho em 1913, de onde saiam 1.500 HP de energia que alimentavam a Companhia Agro-Fábrica Mercantil e a vila de operários no município de Pedras (atual Delmiro Golveia) do lado Alagoano da Cachoeira, trazendo o progresso para a região, mas os planos de Delmiro acabaram sufocados por interesses estrangeiros e pelo desafeto político, em 1917 foi assassinado, aos 54 anos. Seu projeto inovador serviria 40 anos depois como modelo para a construção do complexo Hidrelétrico de Paulo Afonso.

A Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF, recebe no dia 09 de outubro de 1945, autorização para a organização da empresa, com uma área de ação num círculo de 450 km de raio, cujo centro seria a Cachoeira de Paulo Afonso. Em 1948 o então presidente Eurico Gaspar Dutra convoca a assembléia constitutiva da Chesf,

onde é eleito o primeiro presidente da empresa, o engenheiro Antônio José Alves de Souza, que tinha como objetivo imediato a construção da primeira usina do complexo, a usina "Paulo Afonso I", aprovada a linha de crédito para instalação e construção, as obras iniciam um ano depois em 1949.

O cenário desértico da caatinga passa a receber diariamente toneladas de material importado que descarregava no porto de Glória a caminho da área onde começavam as obras de Paulo Afonso, no lugar só existiam alguns poucos moradores que viam sua rotina se modificar radicalmente com o início das construções. Iniciava também uma batalha cultural, mistura de influências viria ser o berço para a futura geração que na falta de valores tradicionais próprios, acabou incorporando velhos e novos valores, fruto desta mistura de populações que a construiram.

Mesmo estando localizada em terras baianas, Paulo Afonso sempre teve uma grande influência cultural de outros estados, das populações que no processo de migração trouxeram seus costumes.

A primeira decisão da CHESF foi a de delimitação da área de ação da empresa, como os cálculos da construção da nave já haviam sido feitos, a empresa então delimitou a área onde seria construída a vila e suas divisões comerciais, administrativas, residenciais e de lazer.

O projeto inicial do acampamento da CHESF previu a construção de alojamentos para funcionários solteiros e três vilas residenciais, uma para engenheiros e altos funcionários, outra para mão-de-obra qualificada e uma terceira para famílias de operários, separando por bairros cada categoria de classe.

Foi necessários a instalação de uma infra-estrutura que oferecesse aos funcionários transporte, energia e comunicações, além da implantação de serviços de saneamento, saúde, educação, segurança e lazer. Como os altos funcionários

estavam deixando o conforto de suas antigas moradas, a CHESF construiu uma cidade preparada para abrigar e provir todas as necessidades dos novos moradores seguindo as normas da arquitetura e urbanismo.

Construída na metade do século XX, a “cidade CHESF” teve uma certa influência do urbanismo ideológico, as regalias que eram oferecidas ainda hoje se percebe nos hábitos da comunidade, ao tentarmos conscientizar a população quanto ao desperdício, são elas: distribuição gratuita dos serviços de água e energia elétrica, rede de esgoto, serviços de saúde, padaria, mercado, escolas, vantagens que se valorizavam ainda mais, se percebidas as condições em que viviam os moradores do outro lado do acampamento”.

Dentro da CHESF também foi formada uma milícia privada, para garantir segurança aos seus moradores e principalmente ao seu patrimônio. A notícia da construção das obras atraiu centenas de pessoas, vindas de todos os lugares, entre elas imigrantes fugindo da seca, ex-cangaceiros e aventureiros, a vila Poty nesta época ainda não contava com um policiamento efetivo, neste bairro eram altos os índices de violência.

A empresa construiu uma cerca de arame farpado, delimitando a área de ação da CHESF, garantindo a segurança dos moradores e de seu patrimônio, as histórias de violência na Poty, levaram a direção da empresa a substituição das estacas de madeira por estruturas de concreto, e em seguida, por um muro de pedra e arame farpado com aproximadamente 1,5 m de altura, apelidado de “o muro da vergonha” numa alusão ao muro de Berlim.

Os imigrantes que chegavam diariamente em caminhões, paus de arara, caminhonetes, iam se agrupando ao redor dos limites da área da CHESF, na expectativa de conseguir alguma vaga na empresa, eram em número superior aos

lugares disponíveis, fizeram com que, aos poucos fosse surgindo o bairro Poty, que recebeu este nome por causa do cimento Poty utilizado na construção da barragem e reaproveitado como cobertura no telhado das casas de taipa.

Enquanto a CHESF dispunha de água tratada, rede sanitária, energia, ruas projetadas e outros serviços, a Poty cresceu desordenadamente, sem planejamento algum, dependendo da água de três chafarizes e sem energia elétrica (mesmo estando ao lado de um grande complexo hidrelétrico, a energia só chegaria em 1958-59), as casas de taipa foram substituídas aos poucos por casas de alvenaria. O que antes parecia uma favela, vai dando lugar ao comércio, que aos poucos vai se fortalecendo.

Em 30/12/1953, por força da lei estadual de n.º 62, passa a distrito, em 1958 a população de Paulo Afonso era superior a 13.000 habitantes e a Chesf contava com 4.500 habitantes, o que fez com que a cidade se emancipasse politicamente de "Nova Glória" , antiga Santo Antônio das Glórias, em 28 de julho do mesmo ano.

O muro foi por muito tempo, ponto de discordia entre chesfianos e moradores da Poty, e só viria perder sua função em 1986, quando o então prefeito de Paulo Afonso Abel Barbosa loteou um terreno que pertencia a prefeitura a 1 metro de distância do muro, onde atualmente se encontra o calçadão da Av. Getúlio Vargas com lojas comerciais.

Em 2002, toda a área do acampamento da CHESF passou a ser de responsabilidade da administração da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso.

### 3.2 – Características Ambientais

Paulo Afonso está inserido no bioma caatinga, no chamado “polígono da seca”<sup>19</sup>. Esta região é marcada pelo clima semi-árido, com chuvas irregulares. Apresenta duas estações não muito bem definidas: Uma quente e seca, e outra quente e com chuvas. É comum a estação seca se prolongar, o que provoca grande mal a população do local.

A agricultura é insipiente, o extrativismo vegetal é pobre, e a pecuária é irrisória. Existe a pecuária bovina e a pecuária caprina, sendo esta mais importante que a outra. As cabras tiram seu sustento dos brotos das plantas, e até de raízes que buscam cavando com seus cascos.

O solo é raso e pedregoso, o que torna a agricultura uma prática difícil na região. Existem algumas manchas de solo que são aproveitados pela agricultura, com irrigação e correção do solo (o solo é básico, alcalino).

A vegetação é ramificada, com um aspecto arbustivo, tendo folhas pequenas ou modificadas em espinhos.

A fauna de répteis é abundante, podendo ser encontrados um grande número de lagartos e cobras. Além disso existem alguns roedores, muitos insetos e, principalmente, aracnídeos, são encontrados cachorros do mato e outros animais que se alimentam principalmente de roedores.

No município há áreas que recebendo o nome local de "brejo". Brejo, portanto, não significa várzea, aqui, mas área cuja umidade permite o crescimento de vegetação de mata.

---

<sup>19</sup>Região definida pela SUDENE, consultado em 09/08/2004 no sítio:  
[http://www.desertdesmat.hpg.ig.com.br/netscape/deserto/caracteristicas\\_da\\_regiao\\_semiarida.htm](http://www.desertdesmat.hpg.ig.com.br/netscape/deserto/caracteristicas_da_regiao_semiarida.htm)



O rio permanente que banha o município é o São Francisco, no entanto existem inúmeros açudes e reservatórios construídos com recursos públicos nos povoados mais distantes na margem do rio.

A vegetação da caatinga ganhou novos tons, quando a direção da CHESF trabalhou na mudança do microclima da área da empresa, os jardins eram muito bem cuidados, a empresa criava suas próprias mudas, muitas árvores e sementes foram plantadas nessa época como, eucaliptos, craibeiras, amendoeiras, pau-brasil, etc. Foram construídas também praças e mais de 50 lagos artificiais no intuito de amenizar o calor da região.

Há na região grandes formações rochosas, inclusive com pinturas rupestres e sítios arqueológicos.

O grande empreendimento do município é sem dúvida a hidroelétrica<sup>20</sup> CHESF, e muitas vezes faz-se referência a hidroeletricidade como sendo uma fonte "limpa" e de pouco impacto ambiental. Na verdade, embora a construção de reservatórios, traga enormes benefícios para o país, ajudando a regularizar cheias, promover irrigação e navegabilidade de rios, elas também trazem impactos irreversíveis ao meio ambiente. Isso é especialmente verdadeiro no caso de grandes reservatórios. Existem problemas com mudanças na composição e propriedades químicas da água, mudanças na temperatura, concentração de sedimentos, e outras modificações que ocasionam problemas para a manutenção de ecossistemas à jusante dos reservatórios. Esses empreendimentos, mesmo bem controlados, têm tido impactos na manutenção da diversidade de espécies (fauna e flora) e afetado a densidade de populações de peixes, mudando ciclos de reprodução.

---

<sup>20</sup> Informações UFRJ, no sítio: <http://www.comciencia.br/reportagens/energiaeletrica/energia07.htm>, consultado em setembro de 2004

Uma usina hidrelétrica demanda a inundação de uma vasta área, para a ocupação de seu reservatório de água. Este reservatório e sua capacidade, são responsáveis por garantir a oferta de energia mesmo em tempo de poucas chuvas. O impacto causado por esta modificação no ambiente consiste do alagamento de florestas inteiras e nem sempre estas áreas tiveram suas espécies animais e vegetais estudadas. Áreas verdes são alagadas sem nenhuma avaliação sobre o que está sendo destruído. Com a construção dos reservatórios, os animais ficam impedidos de migrar. Este comportamento está diretamente relacionado com a reprodução das espécies, que fica prejudicada.

Também é possível que uma determinada espécie animal habite uma área muito restrita, a destruição de uma grande área verde pode estar consumando a extinção definitiva de uma espécie que só existia naquela região. Em Paulo Afonso a delimitação da área e a inundação dos reservatórios não foi precedida por análise de impacto ambiental - EIA-RIMA. Assim, não é possível saber o que foi extinto.

O complexo de Paulo Afonso<sup>21</sup> é formado pelas usinas de Paulo Afonso I, II, III, IV e Apolonio Sales (Moxotó), o Complexo de Paulo Afonso produz 4 milhões e 279 e 600 mil kW. Energia gerada a partir da força das águas da cachoeira de Paulo Afonso, um desnível natural de 80 metros do rio São Francisco.

A CHESF, tem um passível ambiental com o município de Paulo Afonso muito grande, a empresa não desenvolve nenhum programa ambiental no nosso município. Torna-se necessário, então, nortear as ações da empresa, no sentido de executar sua missão, cumprindo o dever constitucional de respeito à Natureza como patrimônio público a ser protegido.

---

<sup>21</sup> Informações obtidas no sítio: <http://www.chesf.gov.br> consultada em agosto de 2004

## 4.0 – ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

### PAULO AFONSO - BA

Com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA, na segunda gestão do então Prefeito, pela Câmara Municipal em 2000, aprovou-se a Lei que cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente, a Lei que cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente e o Código Municipal de Meio Ambiente, e a Secretaria Municipal de Infra Estrutura e Meio Ambiente. No entanto só em 23 de setembro de 2002, no auditório Edson Teixeira, realizou-se a 1ª reunião para implantação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paulo Afonso<sup>22</sup>, onde houve uma apresentação do que é, e as ações de um conselho de meio ambiente. Estiveram presentes os secretários municipais, representantes de associações de moradores e associação comercial.

O conselho só tomou posse em 30 de abril de 2003<sup>23</sup>, regulamentado pelo Decreto 1849 de 12 de março de 2003, o qual homologa as indicações para CMMA. Neste momento a política ambiental do estado da Bahia<sup>24</sup> norteava para a importância do apoio ao fortalecimento institucional dos municípios para a prática da gestão ambiental local, conduzido pela Superintendência de Políticas Ambientais – SPA, atribuição que contribui para a implementação e funcionamento do SISNAMA. Este papel representa para a SEMARH o desafio de elaborar uma nova política de meio ambiente, de forma descentralizada e participativa, estruturando, apoiando, incentivando e gerando condições para que os municípios baianos consigam exercer, de modo mais eficiente possível, as suas atribuições, asseguradas pela

---

<sup>22</sup> Consulta em ata do CMMA , em outubro de 2004

<sup>23</sup> Consulta em ata do CMMA, em agosto de 2004

<sup>24</sup> Consultado no sítio: em 19/10/04

<http://www.cra.ba.gov.br/CRASEIA/CONTEUDO/MUNICIPALIZACAO/municipalizacao.asp>

Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, que trata da competência comum da União, das Unidades Federadas e dos municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora. Essas atribuições referem-se à conservação e a preservação do meio ambiente, com atuação no âmbito das atividades e empreendimentos de impacto local, tornando possível o desenvolvimento sustentável de cada município.

Este conselho de direito e de fato formado, iniciou as atividades formulando seu regimento interno. O conselho se reúne uma vez por mês de forma ordinária e dependendo da necessidade extraordinariamente. Em um ano e cinco meses de funcionamento o CMMA já se reuniu 17 vezes em reuniões ordinárias e 1 vez em reunião extraordinária.

Em 29 de maio de 2003, foi aprovado o regimento interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paulo Afonso.

Compete ao Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paulo Afonso<sup>25</sup>:

I - elaborar plano de trabalho;

II - identificar, receber, analisar e encaminhar à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Meio Ambiente, denúncias de degradação da qualidade ambiental, assim como todas e quaisquer ações praticadas por pessoa física ou jurídica, que infrinjam a legislação ambiental, seja ela federal, estadual ou municipal, propondo às autoridades administrativas competentes locais as medidas legais cabíveis.

III - Encaminhar às autoridades municipais competentes, proposições, propostas técnicas e projetos, por seus próprios meios ou por contratação de terceiros, de acordo com a Lei, que tenham por objetivo:

---

<sup>25</sup> Código Municipal de Meio Ambiente de Paulo Afonso - BA

- a) impedir, reverter ou mitigar impactos ambientais verificados no âmbito da jurisdição do Município.
- b) promover a educação ambiental.

IV - Desenvolver proposições e diretrizes básicas para a elaboração de Projeto de Lei Municipal que instituirá a Política Municipal de Meio Ambiente.

V - Acompanhar e aferir a eficácia da adoção das medidas legais adotadas em decorrência de descumprimento da legislação ambiental.

VI - Propor a criação de unidades de conservação no território do Município em consonância com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

VII - Promover a Semana do Meio Ambiente, anualmente, em data e local a ser designado pela maioria dos seus membros, mediante aprovação de proposta encaminhada ao Chefe do Executivo Municipal.

VIII - Auxiliar as autoridades competentes, sejam federais, estaduais ou municipais na fiscalização das atividades potencialmente poluidoras.

IX - Estimular a criação de sociedades civis e associações comunitárias de defesa do meio ambiente.

X - Criar e manter atualizado cadastro das entidades civis ambientalistas no âmbito da jurisdição do Município.

XI - Propor e encaminhar ao Prefeito Municipal proposta para a criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente.

XII - Decidir sobre o licenciamento de atividades e projetos de empreendimentos com possibilidade de impacto ao meio ambiente municipal, observado o disposto nos parágrafos primeiro ao quinto do artigo 169, da Lei Orgânica Municipal.

XIII - Elaborar normas de proteção ambiental para o Município.

XIV - Apresentar estratégias, instrumentos e recomendações voltados para o desenvolvimento sustentável do Município.

XV - Fixar as penalidades pecuniárias cabíveis para a desobediência das normas ambientais, em especial para as atividades geradoras de poluição.

XVI - Estimular a participação da comunidade no processo de preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente do Município e promover ampla divulgação para a população das informações relativas às questões ambientais.

XVII - Opinar sobre projetos que envolvam o uso, parcelamento e ocupação do solo no território municipal.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paulo Afonso é composto de 16 membros, sendo presidida pelo Prefeito Municipal, possuindo o mesmo o voto de Minerva.

♣ O Prefeito Municipal é o Presidente, sem direito a voto, exceto o de qualidade (desempate)

♣ O Secretário de Infra-Estrutura e Meio Ambiente é o Secretário Executivo.

♣ Os Secretários de Planejamento; Desenvolvimento Econômico; Serviços Públicos; Saúde; Educação e Administração e Finanças, são membros natos.

♣ Quatro representantes das entidades a seguir enumeradas:

a) Um Representante da Associação Comercial de Paulo Afonso;

b) Um Representante das Associações de Moradores;

c) Um Representante das Associações Comunitárias;

d) Um Representante dos Conselhos de Pais e Alunos das Escolas da Rede Municipal de Ensino.

♣ Quatro representantes do setor produtivo local:

a) Um Representante da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco –CHESF,

- b) Um Representante do Segmento Produtivo da Piscicultura de Paulo Afonso.
- c) Um Representante das Áreas Irrigadas do Município de Paulo Afonso.
- d) Um Representante do Segmento Produtivo do Caprino-ovinocultura do Município de Paulo Afonso.

O CMMA, neste período já realizou duas Semanas de Meio Ambiente em 2003 e 2004, houve capacitação para os conselheiros sobre o Código Municipal de Meio Ambiente, sendo que cada um recebeu cópia do código. Outra capacitação foi realizada sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, cada conselheiro recebeu uma cartilha resumo do PDDUA, houve um estudo utilizando mapas, e os conselheiros tiveram a oportunidade de identificar as zonas e macro zonas do município, conhecendo assim o zoneamento urbano, e suas zonas de proteção ambiental. Ainda com o objetivo de capacitar conselheiros e fiscais da prefeitura houve uma palestra proferida pelo Conselheiro Patrocínio representante da CHESF, sobre poda de árvores. Neste período se formaram câmaras técnicas para diversos fins: uma para discutir metodologia para resolver as inúmeras solicitações de corte de árvores no município, decidindo-se que um técnico deveria verificar caso a caso e emitir um laudo; outra câmara técnica se formou com o objetivo de organizar as propagandas comerciais em outdoor, quanto a localização, a conclusão foi que não seria liberada mais área para instalação de novos outdoor. Com iniciativa do CMMA, este município esteve presente na Pré Conferência de Meio Ambiente, que se realizou em Cícero Dantas – BA em 18/10/2003. Sendo assim é um grande avanço para nosso município ter o CMMA em funcionamento, é notório o fortalecimento da política ambiental no município, a exemplo da participação de Paulo Afonso no 1º Curso de Gestão Ambiental Municipal, graças ao qual o CMMA já expediu a 1ª Licença Simplificada.

#### **4.1 – A visão dos conselheiros de meio ambiente**

Para coletar informações dos conselheiros acerca da sua concepção sobre a política ambiental no município, foi elaborado um questionário (em anexo), respaldado nas normas de postura, contidas no Código de Meio Ambiente de Paulo Afonso que no seu art. 4º considera-se como de interesse local ações demonstradas no Quadro 1, e na resolução 237 do Conama que dispõe sobre o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos, demonstrada no Quadro 2. Através das seguintes perguntas:

1 - Onde é mais importante a atuação do CMMA?

2 - Que atividade ou empreendimento deveria estar sujeito ao licenciamento ambiental pelo município?

3 - O que você espera que o CMMA faça pelo Município?

4 - O que você como conselheiro pode contribuir para isto?

Este questionário foi entregue a 30 conselheiros (titulares e suplentes), no entanto, somente 12 conselheiros responderam, mesmo assim possibilitou elencar dados para análise e conclusões atingindo o objetivo desta pesquisa sobre a visão dos conselheiros de meio ambiente.



**Quadro 1 – TEMAS PRIORITÁRIOS PARA ATUAÇÃO NA VISÃO DOS CONSELHEIROS**

<b>TEMAS</b>	<b>Nº de respostas</b>
Proteção à vegetação e fauna;	02
Criação e proteção de espaços públicos, áreas verdes, parques, reservas, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e de relevante interesse ecológico e turístico;	07
Tombamento e a proteção do patrimônio artístico, histórico, estético, cultural, arqueológico, paisagístico e ecológico do município;	01
Critérios e padrões de qualidade ambiental no território municipal, incluindo o controle dos níveis de poluição atmosférica, hídrica, sonora, visual, de odores, do solo e do subsolo;	06
Prévia licença de localização para a instalação de atividade, fabricação e serviços que, de qualquer modo, influenciem significativamente o meio ambiente;	04
Licença de exploração de atividade em logradouros públicos;	00
Licença de funcionamento de estabelecimentos em geral, quanto ao meio ambiente, saneamento da cidade, higiene, poluição sonora, costumes, ordem, tranquilidade e segurança pública;	03
Arborização e recuperação da cobertura arbórea no território municipal;	03
Garantia de níveis crescentes da saúde através do provimento de infra estrutura sanitária e de condições de salubridade das edificações, vias e logradouros públicos;	01
Estímulo cultural à adoção de hábitos, costumes, postura, práticas sociais e econômicas não prejudiciais ao meio ambiente;	04
Programas sistemáticos de educação ambiental em todos os níveis de ensino de suas escolas públicas.	08

Fonte: questionário aplicado pela autora em julho/agosto 2004

**Conclusão:** Nota-se a preocupação da maioria dos conselheiros com a educação ambiental e com a criação e proteção de espaços públicos. Este interesse confirma os anseios e preocupações dos conselheiros como mostra ata de reunião<sup>26</sup>, onde desde as primeiras reuniões já se discutia assuntos como:

<sup>26</sup> Ata de reunião do CMMA do dia 29 de maio de 2003, consultada em outubro de 2004.

- Um número telefônico para denúncias ambientais;
- Recuperação de fontes e nascentes do município; suporte técnico na área ambiental para fortalecimento do sistema municipal de meio ambiente;
- Destruição de sítios arqueológicos no município;
- Tratamento de esgoto;
- Resíduos sólidos;
- Poluição dos pequenos lagos do município;
- Construções irregulares as margens do rio;
- Comercialização de animais silvestres nas feiras livres;
- Poluição Sonora;
- Capacitação dos conselheiros;
- Quantidades de solicitações de cortes de árvores no município;

Sendo assim chegamos a uma conclusão de que a maioria dos conselheiros conhece bem o município e os mesmos têm uma ampla visão ambiental, e estão estimulados a desempenhar seu papel, no que tange a política ambiental de meio ambiente de Paulo Afonso, que tem como objetivo manter ecologicamente equilibrado o meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público o dever de defende-lo, preservá-lo e recupera-lo<sup>27</sup>. No entanto, há faltas de alguns conselheiros<sup>28</sup> freqüentemente às reuniões, o que pode ser comprovado pelas listas de presenças, sendo os mesmos passivos de substituição, como é previsto no regimento interno.

---

<sup>27</sup> Art 2º do Código de Meio Ambiente de Paulo Afonso

<sup>28</sup> Assunto mencionado na ata de reunião do CMMA em 11/12/2003, consultada em outubro de 2004

**Quadro 2 – ATIVIDADES A SEREM LICENCIADAS PELO MUNICÍPIO, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS.**

<b>ATIVIDADE</b>	<b>Nº de respostas</b>
Serraria e desdobramento de madeira;	03
Fabricação de estruturas de madeira e de móveis;	02
Secagem e salga de couros e peles;	03
Curtimento e outras preparações de couros e peles;	06
Fabricação de artefatos de material plástico;	02
Matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal;	07
Preparação, beneficiamento e industrialização de leite e derivados;	03
Fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais;	04
Usinas de asfalto;	06
Exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais.	07

Fonte: questionário aplicado pela autora em julho/agosto 2004

**Conclusão:** Vemos a preocupação da maioria dos conselheiros em licenciar as atividades de maior impacto no nosso município, mostrando assim a sintonia dos mesmos com os problemas ambientais locais. Salientamos do conhecimento dos conselheiros quanto a possibilidade de elaborar normas ambientais, e fiscalizar as atividades capazes de provocar a degradação ambiental, assim como estipular, segundo a lei de crimes ambientais multas por infração ambiental, que serão remetidas para o fundo municipal de meio ambiente e este revertido à comunidade por meio de programas e projetos na área ambiental. Os conselheiros entendem

também do ponto de vista econômico a importância do município de licenciar (previstas na Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, artigo 6º), e pelas quais podem cobrar taxas. A capacitação de técnico na área levou o município a poder exercer esta função, o que motivou o CMMA a se reunir com mais frequência.

## **4.2 – A visão da comunidade**

A consulta à comunidade, via internet, buscou levantar dados sobre o seu conhecimento a respeito do CMMA e a sua visão em relação aos principais problemas ambientais do município.

Foram realizadas duas enquêtes no sítio da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, ([www.pauloafonso.ba.gov.br](http://www.pauloafonso.ba.gov.br)), a primeira no período de 1/7 a 6/8/2004 e a segunda de 6/8 a 6/9/2004 (resultados no Anexo II).

A pesquisa mostrou que a comunidade desconhece a existência do Conselho Municipal de Meio Ambiente (78,57%), isto justifica a falta de participação desta comunidade, no sentido de cobrar que se tomem providências de denunciar principalmente os crimes ambientais, que esta pesquisa também aponta como maior problema ambiental em Paulo Afonso (63,64%): a poluição do rio São Francisco por esgotos domésticos e destino do lixo.

Sendo assim, fica claro que a comunidade conhece os problemas ambientais do município, no entanto por desconhecer a existência de um colegiado que trata do assunto não o procura.

## **5.0 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

É sem dúvida um avanço, um município ainda jovem como Paulo Afonso ter Conselho Municipal de Meio Ambiente em pleno funcionamento, pois este irá nortear o desenvolvimento deste município com as políticas públicas voltadas para o meio ambiente.

Este trabalho de pesquisa mostra que se deve intensificar a divulgação do CMMA para que a comunidade possa participar, pois o trabalho do conselho depende do fluxo de informação que chega até ele.

Recomendamos assim uma campanha de divulgação intensa em rádios, revistas e TV, os conselheiros devem se manifestar dando entrevistas, se fazendo conhecer. Pois só assim a comunidade chegará até o conselho e ele assim se fortalecerá. Imbuídos desta responsabilidade que automaticamente se criará com a participação da sociedade, os conselheiros sentir-se-ão motivados a tentar resolver os problemas, formulando políticas públicas voltadas para os anseios da comunidade.

Para isto conselheiros e comunidade necessitam de capacitação, com fóruns, seminários e palestras, pois a consciência do papel do Conselho é primordial para seu fortalecimento. O conselheiro precisa aprender como de fato funciona um conselho para assim desempenhar melhor seu papel, tendo consciência de suas atribuições, compreender a importância de ser um conselheiro de um Conselho Municipal de Meio Ambiente para um município ainda jovem, com um potencial de crescimento grande, e sobretudo com o desejo de desenvolver - se de forma sustentável. Para isto o comprometimento do governo municipal e da Secretaria de Infra Estrutura e Meio Ambiente, é indispensável para o fortalecimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paulo Afonso e conseqüentemente o fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente.

## REFERÊNCIAS

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo, **Cidadania e Meio Ambiente**, Salvador, CRA, 2003

IBGE, **Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2001**, Rio de Janeiro 2003

AGUIAR, Roberto Armando Ramos, **Direito do Meio Ambiente e Participação Popular**, Edição IBAMA, 1998

Coimbra, J. de A ,**O outro lado do meio ambiente**, São Paulo, CETESB, 1985

MMA e Conama, **Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros**, Editora Del Rey, 1ª Edição, Minas Gerais, 2003

PHILIPPI, Arlindo Jr...[et al.], **Municípios e Meio Ambiente –Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**, Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, São Paulo, 1999

DAGNINO, Evelina, **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, Editora Paz e Terra S/A, 2002

<http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/entrcd1.html> consultada em julho de 2004

<http://www.revistaforum.com.br/sindicatos/soci0057.htm> consultada em julho de 2004

<http://www.brasiloste.com.br/noticia.php/478> consultada em julho de 2004

<http://www.celepar.br/sema/politica.shtml> consultada em julho de 2004

<http://www.bocc.ubi.pt/pag/souza-andre-paulo-afonso-muros-cidades>. consultada em julho de 2004

<http://www.ibps.com.br/index.asp?idnoticia=826> consultada em julho de 2004

<http://www.pauloafonso.ba.gov.br/cidade/historia.php> consultada em julho de 2004

<http://www.cra.ba.gov.br/CRASEIA/CONTEUDO/MUNICIPALIZACAO/municipalizaco.asp> Consultado no sítio: em 19/10/04

**ANEXOS**

1. Questionário – Visão dos Conselheiros.
2. Resultado da enquete da internet – Visão da Comunidade.
3. Mapa – Grandes Bacias Hidrográficas e Conselho Municipal de Meio Ambiente Ativos – Brasil - 2001