



Universidade Federal de Pernambuco



**PRODEMA**

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

**“CONTROLE SOCIAL”  
NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO MUNICÍPIO  
DO CABO DE SANTO AGOSTINHO**

**Tatiana Santana de Souza**

**Recife  
2010**

**Tatiana Santana de Souza**

**“CONTROLE SOCIAL”  
NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO MUNICÍPIO  
DO CABO DE SANTO AGOSTINHO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientação: Dra. Vitória Gehlen

Co-orientação: Dr. Leonio Alves

**Recife  
2010**

**Souza, Tatiana Santana**

**“Controle social” nas políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho/ Tatiana Santana de Souza. - Recife: O Autor, 2010.**

**81 folhas : il., fig., quadros**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2010.**

**Inclui: bibliografia.**

**1. Meio ambiente. 2. Política ambiental. 3. Políticas públicas. 4. Organizações sociais. 5. Estado – Capitalismo. I. Título.**

**504**

**577**

**CDU (2. ed.)**

**CDD (22. ed.) BCFCH2010/13**

**UFPE**



Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente  
Área de Concentração: Gestão e Políticas Ambientais

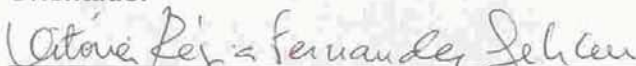


**“CONTROLE SOCIAL”  
NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO MUNICÍPIO  
DO CABO DE SANTO AGOSTINHO**

**TATIANA SANTANA DE SOUZA**

**Data de aprovação: 11/02/2010**

**Orientador**

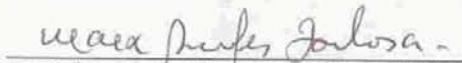
  
Profª. Drª. Vitória Régia Fernandes Gehlen (UFPE)

**Examinadores:**

**1º Examinador**

  
Profª. Drª. Rosa Ester Rossini (USP)

**2º Examinador**

  
Prof. Dr. Marx Prestes Barbosa (UFCG)

**3º Examinador**

  
Profª. Drª. Eugenia Cristina Gonçalves Pereira (UFPE)

Dedico este trabalho ao meu querido  
esposo, Maurilio Silva, pelos incessantes  
incentivos e carinho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a Deus, aquele que me fortalece, pela dádiva da vida e pelas pessoas maravilhosas responsáveis pelo que sou.

A todos os colaboradores e informantes que contribuíram para a realização deste trabalho.

A meus orientadores Dra. Vitória Gehlen e Dr. Leonio Alves, pela dedicação e paciência.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Gênero, Raça, Meio Ambiente e Planejamento de Políticas Públicas – GRAPP/ UFPE e ao grupo de pesquisadores da Rede de Defesa Ambiental, pelos momentos de enriquecimento e troca de experiências nas discussões coletivas sobre o tema, especialmente aos amigos e companheiros de jornada André Paulo e Karla Augusta que incentivaram e apoiaram todos os meus passos.

A todos os professores, a secretária Solange e colegas de turma, que contribuíram para uma nova visão interdisciplinar de mundo.

A meu esposo, amigo e acima de tudo companheiro fiel de caminhada Maurilio, exemplo de perseverança, determinação e perfeccionismo. Não teria chegado até o final sem sua ajuda e compreensão.

A minha família e amigos, pelo apoio e incentivo em todos os momentos da minha vida, especialmente minha mãe pelo imenso amor e proteção a mim concedidos.

Enfim, obrigada a todos que direta e indiretamente fizeram parte desta trajetória.

*O fermento básico das mudanças é os movimentos sociais.*

**Antonio Gramsci**

## RESUMO

SOUZA, Tatiana Santana de. **“Controle social” nas políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho**. 2010. 81 fls. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2010.

As organizações sociais tem se tornado um instrumento no controle social das políticas públicas socioambientais. No entanto, estas organizações geralmente estão desarticuladas, carentes de informações e formação ou ainda são lideradas por pessoas descompromissadas ou mesmo atreladas à gestão pública local. A sociedade civil articulada e politizada é capaz de influenciar nas decisões que afetem sua comunidade atuando nos espaços públicos legitimados pela constituição (os conselhos, por exemplo), gerando pressões políticas que conduzem ao atendimento dos anseios da população. Diante desse pressuposto, o presente estudo objetiva investigar a participação da sociedade civil na elaboração, implementação, efetivação e controle das políticas ambientais locais no município do Cabo de Santo Agostinho. O estudo, como pesquisa descritiva, se desenvolveu através da observação participante, e de análises bibliográficas e documentais. Com base nos resultados, o estudo demonstrou que as organizações sociais do município do Cabo de Santo Agostinho tem exercido inexpressiva influência na elaboração e implementação de políticas ambientais locais. O estudo ainda procura elencar indicativos para melhorar o acesso à formação e às informações que visem sensibilizar a participação proativa dos conselheiros de meio ambiente, assim como rediscutir a forma de participação “pulverizada” pautada no aspecto quantitativo dos espaços públicos. O estudo demonstra que os obstáculos impostos pelas premissas neoliberais impedem a democratização das relações socioeconômicas e, portanto, o controle social por parte dos cidadãos. Assim, enquanto a participação e o controle social forem tratados como meros instrumentos burocráticos do Estado, sem uma visão politizadora e intenção de democratização das relações de poder, a sociedade civil jamais poderá participar do ciclo das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; controle social; política ambiental; organizações sociais; conselhos de meio ambiente; estado capitalista neoliberal.



## ABSTRACT

SOUZA, Tatiana Santana de. **"Social control" environmental policies in the municipality of Cabo de Santo Agostinho**. 2010. 81 fls. Dissertation (Masters in Environment and Development). Post-Graduate Program in Development and Environment, Federal University of Pernambuco, Recife, PE, 2010.

Social organizations have become an instrument in social control of public environmental policies. However, these organizations are often disjointed, lacking in information and training or are headed by unattached individuals or even tied to the local public administration. Civil society articulated and politicized is thus able to influence the decisions that affect their community by working in public spaces legitimized by the constitution (the boards, for example), and thereby creating political pressures that lead to the satisfaction of the desires of the population. Given this assumption, this study aims to investigate the involvement of civil society in the development, implementation, execution and control of local environmental policies in the municipality of Cabo de Santo Agostinho. This descriptive study was developed through participant observation as well as bibliographic and documentary analysis. Based on the results, this study showed that the social organizations of the municipality of Cabo de Santo Agostinho have exerted an insignificant influence on the development and implementation of local environmental policies. The study also seeks to list factors that would improve access to training and information that would raise the awareness about the proactive participation of the environmental advisors, as well as to revisit the form of choppy participation based on the quantitative aspect of public spaces. The study demonstrates that the obstacles posed by neoliberal assumptions prevent the democratization of socioeconomic relations, and therefore social control by the citizens. Thus, while participation and social control are treated as mere instruments of the bureaucratic state, without a vision and intention for politicizing the democratization of power relations, civil society can never participate in the cycle of public policy.

Key words: Public policies; social control, environmental policy, social organizations, environmental councils; neoliberal capitalist state.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa de localização do município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco – Brasil.	55
Figura 2	Fotos da posse do COMDEMA, realizada em 01 de junho de 2009.	63
Figura 3	Fotos de Reunião do COMDEMA, realizada em 03 de agosto de 2009.	63

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais modelos de formulação e análise de políticas públicas.	19-20
Quadro 2	Resumo do processo de institucionalização da ação ambiental pelo município do Cabo de Santo Agostinho.	58
Quadro 3	Relação das organizações integrantes do COMDEMA no município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil.	62
Quadro 4	Perfil dos conselheiros entrevistados do COMDEMA no município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil.	64
Quadro 5	Principais problemas ambientais do município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil, apontados pelos conselheiros do COMDEMA.	66

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>1. CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	<b>19</b>
1.1. Ciclos das políticas públicas .....	19
1.2. Política pública – definições e decisões .....	22
<b>2. CONTROLE SOCIAL – PRINCÍPIOS NORTEADORES</b> .....	<b>24</b>
2.1. Cidadania, democracia e fundamentos do controle social .....	24
2.2. Participação, controle social e sustentabilidade .....	28
<b>3. O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO ESTADO CAPITALISTA NEOLIBERAL</b> .....	<b>34</b>
<b>4. POLÍTICAS AMBIENTAIS E CONTROLE SOCIAL</b> .....	<b>40</b>
4.1. Crise socioambiental e políticas públicas .....	40
4.2. A política ambiental brasileira e a participação social .....	42
4.3. Fundamentos teóricos dos conselhos .....	45
4.4. Conselhos de meio ambiente: desafios e oportunidades para o controle social.....	47
<b>5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>52</b>
<b>6. O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS DO CABO DE SANTO AGOSTINHO</b> .....	<b>55</b>
6.1. Caracterização do município do Cabo de Santo Agostinho .....	55
6.2. Aspectos gerais do COMDEMA no Cabo de Santo Agostinho.....	58
6.3. Perfil dos conselheiros entrevistados do COMDEMA.....	65
6.4. O COMDEMA e outras organizações sociais .....	68
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>78</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação apresenta os resultados do referencial empírico fundamentados na participação da sociedade civil no controle das políticas ambientais locais. Parte do pressuposto de que as organizações da sociedade civil que pressionam o Estado na formulação de políticas públicas, mediante da participação proativa, desenvolvem a capacidade de gerar pressões políticas e influenciar a elaboração e implementação de agendas públicas governamentais.

Na década de 70 explodiram os movimentos sociais no Brasil e no Mundo. Era a primeira vez que as pessoas se reuniam para reivindicar seus direitos, e começavam a exercer, de fato, sua cidadania. Mesmo diante de um forte e dilacerante período de ditadura militar, homens e mulheres, detentores de uma ideologia de vida, não se calaram frente a um regime de opressão, e foram capazes, literalmente, de tudo para alcançar a tão sonhada liberdade. Liberdade de ir e vir, de expressão, de reivindicar os direitos, etc. E, na busca por esta liberdade muitos foram presos, exilados e mortos.

O regime político da ditadura militar foi um marco referencial para o surgimento e fortalecimento dos movimentos sociais que influenciaram profundamente a Constituição Federal - CF de 1988, considerada uma das mais democráticas e completas do mundo. A CF-1988 dispõe de alguns instrumentos legais que determinam o papel da sociedade civil, através de espaços legítimos que dependem da participação social para que as necessidades comuns da sociedade brasileira sejam expressas por meio de políticas públicas. Se a sociedade não está funcionando de forma a atender os

anseios de sua população, é porque a participação social frente às problemáticas socioambientais está sendo deficiente.

A Política Nacional de Meio Ambiente Brasileira já nasceu imbuída destes preceitos. Uma prova disto é a forma descentralizada e democrática de suas ações por meio de conselhos, onde a participação comunitária tem se firmado ao longo dos anos (ANTUNES, 2005). Tem-se muito a melhorar, mas só a participação popular culminada no empoderamento de comunidades locais pode construir, de fato, um ambiente ecologicamente equilibrado para as novas e futuras gerações.

As organizações sociais tem se tornado um importante instrumento no controle social das políticas públicas socioambientais. No entanto, estas organizações geralmente estão desarticuladas ou lideradas por pessoas descompromissadas ou mesmo atreladas à gestão pública local, sendo isso um dos fatores que dificulta a representação da comunidade na luta pelos direitos coletivos.

A sociedade civil articulada é capaz de influenciar nas decisões que afetam sua comunidade e de agir proativamente nos espaços públicos legitimados e garantidos pela constituição. Desse modo, podem gerar pressões políticas que conduzem ao atendimento dos anseios da comunidade ao qual representa.

Alguns fatores tem contribuído para um controle social deficiente nos espaços socioambientais legitimados, destacando-se a exclusão política e social de grupos sociais nos projetos de desenvolvimento regional, que se reflete na subutilização da participação social na formulação e implementação das políticas ambientais locais; a deficiente qualificação e maturidade das

organizações sociais na apropriação e utilização de instrumentos legais de políticas públicas para atuarem nas questões de seu interesse; e a desarticulação com outros setores da sociedade e da administração pública, que tem demonstrado um reduzido compromisso com as questões ambientais diante do contexto neoliberal que afeta o Estado como um todo.

O município do Cabo de Santo Agostinho possui diversos problemas socioambientais que vem sendo agravados pela falta de infraestrutura urbana básica e um controle ambiental adequado. Estes problemas agravam-se pelos empreendimentos industriais que vem sendo instalados no município, atrelados ao Complexo Industrial Portuário de Suape.

No município pode-se observar a existência de diversas entidades sociais que possuem atuação social significativa nos espaços de discussão das políticas públicas, entre as quais vem se destacando o Centro das Mulheres do Cabo – CMC, o Centro de Saúde Popular Raízes da Terra – CESPRATE, a Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, o Movimento de Moradores da Vila Claudete e a Colônia de Pescadores Z 8, entre outros. Estas organizações sociais tem participado dos espaços de debate socioambientais do município, no entanto não se tem uma avaliação consistente e integrada de como vem ocorrendo esta participação.

Apesar da emergência de estudos relacionados ao controle social, na literatura ainda existem poucos trabalhos que destacam a importância do controle social nas políticas públicas ambientais, especialmente, no que se refere a participação da sociedade civil na gestão pública ambiental.

Silva (2007) e Farias (2007) retratam a relação Tribunal de Contas x controle social; Carlos (2009) procurou investigar a utilidade dos relatórios da

Controladoria Geral da União (CGU) para o exercício do controle social, a partir da percepção dos Conselheiros de Políticas Sociais; Correia (2005) e Cavalcante (2008) estudaram a atuação do Conselho Nacional de Saúde enquanto mecanismo de controle social, e Melo (2005) estudou a participação da sociedade civil no conselho municipal de educação.

Embora estejam ligados indiretamente a temática em foco, os estudos citados, não estão relacionados à questão socioambiental, limitando-se a destacar a necessidade de controle social e dos conselhos. Um dos estudos que se destaca é o de Barros (2009), que analisou o papel do poder local no estabelecimento de políticas ambientais considerando as diferentes visões municipalistas, os fatores de efetivação de políticas públicas, nele incluindo o controle social e os princípios da sustentabilidade.

No entanto, é através das diversas conferências mundiais como a Rio 92, a de Kyoto, de Johannesburgo e as propostas formuladas na Agenda 21, internacional, nacional e local, que emerge a ideia da necessidade de fortalecer o controle social sobre as políticas ambientais por parte das organizações sociais. A implementação da Agenda 21 Local torna-se um dos instrumentos básicos que vem servindo para incluir o controle social nas políticas ambientais locais.

Com base nas propostas contidas na Agenda 21 Local este estudo procurou investigar a participação da sociedade civil na elaboração, implementação, efetivação e controle das políticas ambientais locais.

Para tanto, o trabalho investigou informações e dados históricos sobre o controle social nas políticas ambientais em geral e no município do Cabo de



Santo Agostinho, em particular através das experiências das organizações da sociedade civil no controle social.

A presente dissertação está organizada em seis capítulos principais. O primeiro capítulo traz um breve histórico sobre o estudo da política pública, seu surgimento e principais pressupostos teóricos; apresentando um resumo dos principais modelos de análise e formulação de políticas públicas e, culmina com alguns conceitos de políticas públicas.

O segundo capítulo desenvolve alguns princípios importantes para a compreensão do controle social, discutindo a noção de cidadania, democracia e participação social, elementos indispensáveis para a efetivação do controle social, assim como a origem e o conceito do termo "controle social" e sua importância na formulação e implementação de políticas públicas.

O terceiro capítulo situa teoricamente o contexto do Estado capitalista neoliberal e sua inter-relação no controle social nas políticas públicas.

O quarto capítulo apresenta um resumo da crise socioambiental e sua influência nas políticas públicas, aspectos legais da política ambiental brasileira, a origem e importância dos conselhos e um breve perfil da situação atual dos conselhos de meio ambiente e suas expectativas em relação ao controle social das políticas ambientais.

O quinto capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, assim como a sua estrutura metodológica de desenvolvimento e o conjunto dos instrumentais adotados para coleta e análise dos dados.

O sexto capítulo caracteriza sinteticamente a área de estudo (município do Cabo de Santo Agostinho) do ponto vista geral, incluindo a participação das organizações sociais nos espaços de debate do município e apresenta uma

análise dos resultados obtidos com a pesquisa. Aponta algumas considerações em relação à estrutura, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA, além de outras experiências de organizações locais. Nas considerações finais retratam-se algumas conclusões sobre a atuação do COMDEMA e sua influência no controle social das políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho.

## 1. CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

### 1.1. Ciclos das políticas públicas

Existe uma grande diversidade de conceitos de políticas públicas, e nenhuma de suas definições pode ser considerada a melhor. O que se observa é que tais definições sempre retratam o olhar sobre os governos, o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem na condução da sociedade (SOUZA, 2006).

A noção de política pública é essencialmente de origem anglo-saxônica, com desenvolvimento nos anos de 1950, e elas foram fortemente marcadas pela tradição anglo-saxônica fundamentada sobre a noção de Governo (MULLER, 2009).

Souza (2006) apresenta uma revisão dos princípios e modelos de formulação e análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado da arte da área, mapeando como a literatura clássica e a mais recente abordam o tema. A autora apresenta os principais conceitos, modelos analíticos e tipologias específicas da área de políticas públicas e discute as possibilidades de aplicação dessas teorias à análise de políticas públicas.

Os "pais" fundadores da área de políticas públicas como disciplina da ciência política (H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton), contribuíram para a fundamentação de diversos modelos de análise dentro desse campo de estudo (ibidem, 2006).

Fundamentados pelo trabalho desses teóricos, diversos modelos explicativos foram desenvolvidos no intuito de entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. O quadro 01 traz um resumo dos principais modelos de análise e formulação de políticas públicas.

Quadro 01. Principais modelos de formulação e análise de políticas públicas.

Modelo	Principais autores	Teorias chaves
Tipológico	Theodor Lowi (1964; 1972)	A política pública pode assumir quatro formatos (tipos): 1) políticas distributivas; 2) políticas regulatórias; 3) políticas redistributivas; 4) políticas constitutivas.
Incrementalismo	Lindblom (1979); Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992)	A política pública é vista como um processo incremental, ou seja, os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram rupturas políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.
O Ciclo da Política Pública	---	Vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico de aprendizagem: 1) definição da agenda; 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação e avaliação.
O modelo <i>garbage can</i> ou "lata de lixo"	Cohen, March e Olsen (1972)	As escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem numa "lata de lixo". Os responsáveis por tomar decisões deveriam propor soluções a problemas que não existem, mas que iriam surgir e seriam resolvidos com as soluções disponíveis. O modelo advoga que soluções procuram problemas.
Coalizão de defesa	Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	A política pública é concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem, fatores importantes para o processo de formulação de políticas públicas.
Arenas Sociais	---	Vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas, que em geral, se configuram em verdadeiras redes sociais. Parte do pressuposto de que uma política surge e se desenvolve quando uma circunstância ou evento se transforma em problema, convencendo as pessoas de que algo precisa ser feito. As redes constroem, constroem e reconstróem as ações e as estratégias das políticas. A força desse modelo consiste na possibilidade de investigação dos

Modelo	Principais autores	Teorias chaves
Modelo do "equilíbrio interrompido"	Baumgartner e Jones (1993)	padrões das relações entre indivíduos e grupos envolvidos numa determinada política pública. A política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental (mantendo o <i>status quo</i> ) como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas.
Modelos influenciados pelo "novo gerencialismo público"	---	A busca da eficiência passa a ser o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância da credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com "independência" política. Apesar de guiar o desenho das políticas públicas mais recentes, tais modelos ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas.

Fonte: Barros (2009).

Segundo o quadro 01 o modelo das arenas sociais permite entender as redes que constroem e reconstroem as ações e estratégias das políticas. Possibilita também a investigação dos padrões das relações entre os indivíduos e grupos envolvidos em determinada política pública.

Por sua vez, o modelo influenciado pelo novo gerencialismo público enfatiza a busca da eficiência e a delegação das políticas públicas para instituições com "independência" política. Esses dois modelos parecem guiar a realidade das políticas públicas contemporâneas.

Por exemplo, a Política Nacional de Meio Ambiente tem delegação de elaborar e implementar políticas públicas relacionadas a sua área, mas sua independência política é relativa face às divergências que ocorrem na efetivação das políticas. Isto ocorre devido às interferências do poder privado que, segundo os preceitos do capital, sente-se ameaçado pelas restrições ao meio ambiente, que limitam seu poder de controle e ação na apropriação dos recursos ambientais.

O modelo de arenas sociais permite investigar as ações e as relações entre indivíduos e grupos, aqui incluindo sua capacidade de interferir e participar na resolução de um problema que se tornou objeto de uma política pública, no caso em estudo, as políticas socioambientais, e seus impactos no cotidiano e na qualidade de vida dos cidadãos. Daí a necessidade da participação das organizações sociais na fase de planejamento, elaboração, implementação e avaliação de uma política pública, ou seja, no seu ciclo completo, como preconiza a Agenda 21 em relação à Agenda 21 Local.

## **1.2. Política pública – definições e decisões**

Como foi identificado no item 2.1. e sintetizado no quadro 01, existem na literatura vários modelos teóricos sobre políticas públicas que procuram explicar as ações dos tomadores de decisões do Estado referentes aos problemas provocados pelo desenvolvimento econômico na vida dos cidadãos.

Lynn (1980) define políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Seguindo o mesmo raciocínio, Peters (1986) traz a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, pois até o fato do governo não fazer nenhuma ação também faria parte de uma política pública.

Para Carvalho (1997) as políticas públicas são ações de intervenção do Estado dentro da dinâmica da economia, da sociedade civil e da própria sociedade política com a intenção de regular e garantir a reprodução do capital e da força de trabalho, seja pelo consenso ou coerção, para que tais objetivos estratégicos sejam efetivados.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell *apud* Souza (2006), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e o que diferença faz.

Souza e Barros (2007, p.16) definem políticas públicas como sendo “ações de iniciativa governamental de interesse comum que devem ser construídas **com e para** a coletividade” (grifo nosso).

Sua efetivação depende de quatro fatores fundamentais:

- 1) Base na legislação;
- 2) Aparato institucional com recursos e infraestruturas suficientes;
- 3) Planejamento - programas, planos, projetos e metas;
- 4) Controle social - participação proativa dos cidadãos através de instâncias colegiadas sobre as ações do Estado.

Por apresentar elementos estruturais que melhor se identificam com o referencial empírico relacionado a este estudo, o conceito de Souza e Barros (2007) servirá como fio condutor para o desenvolvimento deste trabalho.

## **2. CONTROLE SOCIAL – PRINCÍPIOS NORTEADORES**

### **2.1. Cidadania, democracia e fundamentos do controle social**

As temáticas cidadania, controle social e combate à corrupção, são termos clássicos que permanecem válidos e despertam a atenção dos pensadores políticos desde a Grécia antiga até os dias atuais.

Dentre as várias concepções de cidadania, uma que tem se destacado é o conceito de cidadania ativa. Esta concepção vai muito além do voto; ela se constitui como base para o Estado Democrático de Direito, de acordo com o que diz a Constituição Federal (CF - 1998) em seu artigo 1º (parágrafo único): "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente".

O conceito moderno de democracia permanece o mesmo da Grécia antiga. Este conceito assimila dos gregos os princípios da liberdade e da igualdade, de Hobbes o princípio da representação política e de Rousseau o conceito de soberania popular.

A democracia é representativa quando o povo, através do voto direto, elege um representante que defenderá seus interesses. Bobbio (1997) define o conceito de democracia representativa como um sistema onde qualquer deliberação sobre qualquer assunto coletivo é feita não diretamente, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.



A democracia, enquanto regime político exige o exercício permanente da cidadania. Para Baptista (2009) o exercício da cidadania implica três etapas distintas:

“uma preocupação constante com a própria consciência política, que antecede o momento do voto, numa segunda etapa, o próprio voto, um direito civil que no Brasil e alguns outros poucos países do mundo é também um dever e, finalmente, numa terceira etapa, a atividade cidadã impõe a o controle permanente das ações dos representantes eleitos” (BAPTISTA, 2009, p. 14).

Assim sendo, o pleno funcionamento dos princípios democráticos que regem o Estado Político exige, como fundamento, o fortalecimento de mecanismos de controle social.

A noção de controle social é utilizada dentro do pensamento social por diversos autores e em contextos teóricos e metodológicos diferenciados. As raízes do termo “controle social” pode ser encontrada nas ideias de Émile Durkheim (1858-1917) sobre o problema da ordem e da integração social, e será desenvolvido pela Sociologia norte-americana do século XX (ALVAREZ, 2004).

Os primeiros autores a utilizar a expressão em inglês “social control” foram George Herbert Mead (1863-1931) e Edward Alsworth Ross (1866-1951), indicando uma nova área de estudos. Foi utilizada para compreender profundamente os mecanismos de cooperação e coersão voluntária da sociedade norte-americana, pois os pioneiros do tema estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade os fundamentos da coersão

social do que as condições de transformação e mudança social (LAPIERE, 1954; ROTHMAN, 1981 CHUNN; GAVIGAN, 1988 *apud* ALVAREZ, 2004).

Após a Segunda Guerra Mundial o termo passa a ser visto de maneira diferente, pois a coersão social deixa de ser vista como resultado da solidariedade e da integração social, para ser resultado das práticas de dominação organizadas pelo Estado (ALVAREZ, 2004).

Um dos autores que mais influenciaram o debate da temática do controle social no século XX foi Michael Foucault (1926-1984). Isso se deve ao fato de sua abordagem ser mais complexa, já que sua análise visa pensar as práticas de poder.

O autor trata, com muita propriedade, do tema da "Sociedade Disciplinar", implantada a partir dos séculos XVII e XVIII, consistindo basicamente, num sistema de controle social através da conjugação de várias técnicas de classificação, de seleção, de vigilância, de controle, que se ramificam pelas sociedades a partir de uma cadeia hierárquica vindo do poder central e se multiplicando numa rede de poderes interligados e capilares, que passou a ser conhecido como poder panóptico (FOUCAULT, 2004).

Foucault teria se inspirado no modelo Panóptico de Jeremy Bentham (1748-1832) que idealizou um sistema de prisão com disposição circular das celas individuais, divididas por paredes e com a parte frontal exposta à observação do Diretor por uma torre do alto, no centro, de forma que o Diretor "veria sem ser visto". Isto permitiria um acompanhamento minucioso da conduta do detento, aluno, militar, doente ou louco, pelo Diretor, mantendo os observados num ambiente de incerteza sobre a presença concreta daquele (Ibidem, 2004).

O clima de incerteza proporcionado por este sistema prisional, resultaria em eficiência e economia no controle dos subalternos, pois tendo invadida a sua privacidade de modo alternado, furtivo, incerto, ele mesmo se vigiaria, provocando um adestramento do indivíduo. Esse sistema permitiria também um controle externo do funcionamento do Panóptico, pois uma simples observação a partir da torre, permitiria a avaliação da qualidade da administração do Diretor, sendo ele também vigiado. Essa distribuição capilar do Poder é um dos pólos fundamentais de controle das massas, potencialmente perigosas à "Ordem" (Ibidem, 2004).

Assim o conhecimento é como uma grande invenção, e ferramenta indispensável ao exercício, manutenção e legitimação de uma forma de poder, construída graças às diversas práticas sociais, ou seja, o conhecimento seria apenas uma ferramenta do poder. Ele é produto de nossa ânsia de domínio. Conhecer é dominar. O autor ainda apresenta diversas práticas sociais que determinariam a produção de diversos saberes e o estabelecimento de uma série de verdades. Também a essência do sujeito se delinaria com essas práticas (Ibidem, 2004).

Em suma, o filósofo francês nos mostra que a maneira como uma sociedade pensa e trata determinada questão é sintoma de uma forma de exercício de poder que a direciona para transformar a realidade a sua volta.

## 2.2. Participação, controle social e sustentabilidade

A expressão “controle social” é definida nos dicionários como sendo o “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAUD, p. 101, 1993 *apud* ALVAREZ, 2004).

Uma outra definição descreve “[...] a capacidade da sociedade se auto-regular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões [...]” (ZEDNER, 1996, p. 138).

O controle social também pode ser definido, como o aumento da influência da sociedade sobre os atos do Estado. Assim, ele resulta da participação social com divisão de responsabilidades (SILVA, 2009).

Para Ortiz (2008, p.03) “participar é fazer parte nas tomadas de decisão. [...] é também acompanhar [...] as atividades geradas por meio daquelas decisões coletivas tomadas durante o processo participativo”.

Arnstein (2008, p.04) define participação como a redistribuição de poder que permiti aos cidadãos sem-nada se interagirem ativamente nas ações de seu interesse futuro. Ou até [...] “a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão” [...].

Não é objeto deste trabalho definir o conceito de participação social, mas adotá-lo para fins de análise da participação social como um dos veículos para a efetivação do controle social nas políticas públicas. Para Jacob (2005) a participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida dos cidadãos, cujos objetivos são:

1. promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo;
2. reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativas das associações e;
3. desenvolver a participação na definição de programas e projetos de interesse coletivo, nas suas diversas possibilidades.

Do ponto de vista legal, a participação popular se traduz como uma ação política organizada (CF 1988, arts.129 e 225) e se dá por meio de assembléias, conselhos, comissões e conferências.

A participação social tem sido um elemento importante na tecitura de redes sociais articuladas no processo de horizontalização do poder de comando da sociedade, com vistas a garantir sua sustentabilidade.

Para Gramsci (1978) a articulação da sociedade civil organizada e sua práxis, com base no senso comum, geram a possibilidade de transformação social, oriunda do processo de politização e transformação da consciência das massas, tendo como papel imprescindível nesse processo, a presença dos intelectuais. Assim o fermento básico das mudanças seria os movimentos sociais.

Nessa perspectiva, o Estado, apesar de necessário, imprescindível e fundamental, é tido como insuficiente para aportar novos caminhos com vistas a expandir e ampliar a mobilização dos mais diversos recursos, e o mercado, com sua lógica instrumental excludente, também não pode liderar o processo de desenvolvimento sustentável. Mas a sociedade civil organizada, por

intermédio das organizações do chamado *terceiro setor*, em articulação harmoniosa com o Estado e as atividades lucrativas do mercado, pode possibilitar a ampliação do espaço público e conjugar esforços (MOREIRA, 2007).

Apesar do conceito de "terceiro setor" apresentar algumas debilidades e também, segundo alguns autores, servir como estratégia do neoliberalismo de desresponsabilizar o Estado de suas atribuições e transferir as responsabilidades para a sociedade civil, observa-se uma crescente e expressiva atuação desse "setor" no enfrentamento de problemáticas emergentes (MONTAÑO, 2002).

Scherer-Warren (1993) afirma que há evidências empíricas de que os movimentos populares, na última década, passaram por transformações profundas, que vão desde a valorização das organizações de base para o reconhecimento da importância e necessidade das articulações e formação de redes.

Castells (1999) mostra a expansão das redes como a nova morfologia social das nossas sociedades, no sentido de que as funções e os processos dominantes estão cada vez mais organizados em torno de redes. A concentração de poder/ rede tem implicações diretas no debate sobre desenvolvimento, uma vez que não se acredita que um processo de desenvolvimento possa ser sustentável a longo prazo se não houver horizontalidade no processo e empoderamento dos atores responsáveis por conduzi-lo (Ibidem, 2007).

O empoderamento (*empowerment*) é uma abordagem que objetiva a delegação de poder de decisão, autonomia e participação dos atores sociais

(Ibidem, 2007). De forma bem ampla, Dowbor (1993) diz que a capacidade de autotransformação econômica e social de uma determinada comunidade é chamada de "poder local" e esta questão está emergindo para se tornar uma das questões fundamentais da organização da sociedade. O também conhecido "espaço local" está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas "tecnologias urbanas"(Ibidem, 1993).

A globalização vem criando a necessidade de formação de identidades e, conseqüentemente, de diferenciação de setores e de localidades. Essa nova ordem socioeconômica requer uma visão de desenvolvimento local que posicione espaços socioterritoriais delimitados em face do mercado globalizado (FRANCO, 1999).

Nos últimos anos, o conceito de desenvolvimento local ganhou espaço e pode ser entendido como o processo endógeno de mobilização das energias sociais em pequenos espaços, que implementam mudanças capazes de elevar as oportunidades, a viabilidade econômica e as condições de vida da população (Ibidem, 1999).

Ainda segundo o autor, o desenvolvimento local possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrirem vocações locais e despertar suas potencialidades específicas, além de fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se das vantagens locais (Ibidem, 1999).

De acordo com Sen (2000), uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além do fator econômico. O desenvolvimento deve estar relacionado com a melhoria da vida e da liberdade das pessoas.

Moreira (2007) traz para o debate o Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS): o meio ambiente, a equidade social e a eficiência econômica, sendo também colocada a importância das dinâmicas locais e da participação da comunidade em questões políticas, econômicas, sociais e ambientais.

Para Arroyo e Schuch (2006) não é preciso haver industrialização, tecnologia e a distribuição de renda para haver desenvolvimento, mas liberdade, educação, saúde, proteção do meio ambiente etc., ou seja, é preciso haver mudanças na estrutura econômica e social que promovam o empoderamento da sociedade, pois o desenvolvimento que se busca tem que ser construído e conquistado por uma coletividade.

A racionalidade ambiental é um resultado da práxis, ou seja, “um conjunto de interesses e de práticas sociais que articulam ordens materiais diversas que dão sentido e organizam processos sociais através de certas regras, meios e fins socialmente construídos” (LEFF, 2001 *apud* SORRENTINO *et al.*, 2005, p. 134).

Foladori e Taks (2004) discutem sobre a necessidade de processos de monitoramento em tempo real da aplicação de políticas e que isso não é realizável sem a participação ativa dos envolvidos, numa verdadeira avaliação contínua de todo o processo. Os autores ainda retratam a necessidade de se estabelecer agendas de investigação científica “de baixo para cima”, como por exemplo, a *community-based research* [pesquisa de base comunitária], como alternativa para resgatar o interesse dos afetados pelo problema ambiental e permitir que se utilizem vantajosamente dos avanços da “ciência normal”.



Diante do exposto, o controle social é eficiente quando há uma atuação coletiva dos cidadãos, podendo ser evidenciada, do ponto de vista prático, por meio de conselhos compostos de representantes eleitos diretamente pelos variados setores da sociedade civil, tendo por principal função monitorar as irregularidades relacionadas ao desvio de dinheiro público. Isso tem sido alcançado por meio de parcerias que visam fomentar a criação de conselhos e através de informação e formação que possam melhorar a atuação desses conselhos na fiscalização de irregularidades da gestão pública (BAPTISTA, 2009).

Portanto, o controle social exerce um papel imprescindível para o enfrentamento de situações de injustiça socioambiental, revertendo propostas e modelos de desenvolvimento insustentáveis e apoiando iniciativas que levem a modelos mais justos e saudáveis (PORTO, 2005).

### **3. O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO ESTADO CAPITALISTA NEOLIBERAL**

Como visto anteriormente, o controle social é um elemento fundamental para o enfrentamento das injustiças socioambientais e para contrapor modelos desiguais de desenvolvimento inerentes das sociedades capitalistas. É também uma oportunidade, no seio dos governos, de se processar diversas lutas de classes considerando os ciclos das políticas públicas e o Estado como arena para os embates sociais.

Não é objetivo aqui discutir os diversos conceitos de Estado e seu processo de evolução conceitual. No entanto, diante das transformações sócio-econômicas que o Estado e a sociedade vem sofrendo desde as últimas décadas do século XX, impulsionadas pela globalização da economia e pelo reordenamento do sistema capitalista, alguns fatores que vem influenciando o desenvolvimento do controle social sobre as políticas públicas, especialmente diante de novos modelos atrelados ao “novo gerencialismo público” devem ser considerados (MULLER, 2009).

É importante salientar que, nesta perspectiva, o Estado pode ser visto como um campo de relações, de interesses divergentes; um espaço ou arena onde os conflitos da sociedade se estabelecem. Nesse sentido, o Estado não é um ente abstrato, mas se concretiza por meio das instituições, se tornando o principal agente das políticas públicas, porém, “aberto” à participação da sociedade (POULANTZAS, 1977; CARDOSO, 2007).

Apesar do Estado ser um instrumento da classe dominante, ele não atua como servo exclusivo de uma determinada classe, mas age dentro de um

equilíbrio mediante de compromissos entre classes dominantes e dominadas através de relações de forças e coalização de classes (Ibidem, 1977; Ibidem, 2007).

Diante dessas forças convergentes e divergentes na sociedade, a ideologia ganha papel principal no modelamento das políticas públicas e também das formas de controle social. Essa ideologia serve como instrumento não só para legitimar e legalizar as relações institucionais que fazem o Estado funcionar, mas sobretudo, como meio para mantê-lo funcionando em defesa da classe dominante, cujos interesses econômicos, dentro da engrenagem estatal, vão se tornando interesses políticos e consenso da sociedade, tornando-se, portanto, agenda política (POULANTZAS, 1977; GRAMSCI, 1978).

Com a crise dos modelos de intervenção estatal na economia, o Estado foi influenciado a adotar a ideologia neoliberal para o desenvolvimento das políticas públicas, não apenas como regulador das relações econômicas, mas, com a adoção de novas funções: a de planejador, financiador e empresário do processo de desenvolvimento; o que acarretou diversos projetos de reforma estatal e de redefinição dos papéis dos governos, do mercado e da sociedade civil (CARDOSO, 2007).

Segundo Moraes (2002) as reformas neoliberais do Estado não visaram apenas acertar balanços e cortar custos, imprescindíveis à remuneração dos juros da dívida (interna e externa), mas, sobretudo, alterar as agendas políticas direcionando-as prioritariamente para o viés economicista, procurando racionalizar as ações do poder público sobre a sociedade.

O modelo neoliberal se caracterizou pela defesa dos princípios contrários aos praticados pelo Estado interventor, e influenciou o surgimento de

uma lógica que busca privatizar o território, tornando-o competitivo para o capital, cujo desenvolvimento era visto apenas como a atração de investimentos privados para projetos públicos (SUPERBIA, 2010).

Na lógica neoliberal a ação do Estado passa a ser focalizada no favorecimento do capital de forma prioritária, privilegiando os aspectos econômicos na formulação das políticas públicas. As ações na área social são destinadas apenas a programas assistenciais, às vezes complementados pela filantropia privada, pelos trabalhos voluntários por parte da comunidade e pelas organizações não governamentais que, em muitos casos, substituem o papel do Estado nas políticas socioambientais (COELHO, 2008).

Esse processo também vem ocasionando a privatização de serviços sociais à custa de grupos sociais que dependem exclusivamente dos serviços públicos, beneficiando as classes sociais com maior poder aquisitivo, incentivando o individualismo e o consumismo, prejudicando a cultura da solidariedade.

As reformas neoliberais que o Estado vem sofrendo, ao invés de proporcionarem melhorias sociais, vem se mostrando como mecanismos indutores de perda dos direitos (trabalho, educação, saúde, moradia, meio ambiente, segurança, seguridade social, etc.), obtidos em longas décadas de mobilizações e lutas políticas.

Essas reformas além de diminuírem o protagonismo do Estado na democratização das relações de poder e na criação de condições efetivas de gestão democrática do território, produzem institucionalidades que direcionam as políticas públicas para o viés economicista, criando na prática, um Estado

mínimo para o socioambiental e um Estado máximo para o capital (DOWBOR, 1998).

Tais reformas vem induzindo o Estado a adotar cada vez mais os princípios do "Novo Gerencialismo Público", em que a gestão governamental é tratada em moldes empresariais, com a utilização do instrumento do Planejamento Estratégico, ao mesmo tempo em que levanta o discurso da importância da participação e do controle social na gestão estratégica do Estado (BARROS, 2009).

É importante salientar que essa participação social parece se restringir a aspectos relacionados ao levantamento de demandas dos serviços públicos pela população organizada em conselhos ou fóruns institucionalizados, uma vez que os "cidadãos" são vistos como "clientes" que precisam ter suas necessidades supridas de forma adequada, eficiente e eficaz.

Essa situação tende a despolitizar as relações entre organizações da sociedade civil com o Estado, sobrepondo as lutas de classes devido às preocupações em atingir os objetivos estabelecidos no planejamento estratégico. Essa lógica se estabelece na medida em que se mantém o "foco nos resultados" não importando se vai privatizar serviços, restringir direitos, ou precarizar as relações de trabalho entre servidores públicos e o Estado.

Na medida em que a participação dos cidadãos se restringe ao levantamento de demandas ou até mesmo na avaliação processual ou final da qualidade dos serviços públicos prestados (pesquisas de qualidade), eles não participam realmente das decisões estratégicas, que seguem uma racionalidade econômica e que visam garantir a competitividade do território

frente à necessidade imposta pela globalização de estabelecer espaços para reprodução e acumulação do capital (Ibidem, 2009).

Apesar desse modelo buscar estabelecer uma racionalidade de "participação social" ou de "democratização política" de forma instrumental (conselhos, fóruns, mesas redondas, orçamento participativo, etc.), ele está longe de uma "democratização das relações econômicas" fortemente marcada pelas lutas de classe, que surge, na problemática do controle social, como uma necessidade a ser discutida e posta em prática (DOWBOR, 2008).

Diante desse contexto duas grandes limitações se impõem ao exercício da cidadania política no capitalismo e na estrutura neoliberal do Estado. A primeira consiste no fato de que a instauração do voto universal e do regime democrático de eleições não rebate de forma efetiva num controle social sobre os governantes pela maioria social, uma vez que o poder econômico ainda é um fator determinante na configuração da classe política, onde o dinheiro é o principal veículo de ascensão ao poder político, que esvazia o debate ideológico, fundamental para o exercício da cidadania (SAES, 2010).

E a segunda limitação diz respeito à configuração burocrática do aparelho de Estado, cujos modelos de gestão baseados na "meritocracia" de Max Weber, induzem a sociedade a acreditar que governar é função restrita a especialistas, lógica esta, fortemente marcada na racionalidade capitalista.

Essa posição elitista tem propalado a ideia de que governar ou gerir as políticas públicas é atividade restrita a "gerentes" ou "planejadores" especialistas em gestão pública. A consequência desse fator resume-se nas dificuldades que muitas pessoas ligadas aos movimentos sociais tem de

acessar informações e de entender a linguagem “bacharelesca” utilizada nos espaços instituídos de controle social (SANTOS, 2006; SAES, 2010).

Diante do contexto capitalista de desenvolvimento das políticas públicas, tornar o controle social um dos mecanismos a ser usado pela sociedade no processo de democratização das relações de poder e na criação de condições efetivas de gestão democrática do Estado é um desafio que se carrega de forma majoritária no campo da ideologia. Daí a importância de se desenvolver mecanismos que venham a trabalhar no seio das classes subalternas aspectos intelectuais e organizativos que possam fazê-las superar as contradições da hegemonia do pensamento neoliberal sobre a formulação das políticas públicas.

A luta por uma nova hegemonia (novo modelo econômico), seria também uma luta por uma nova maneira de pensar a formulação e a implementação de políticas públicas. Romper com o modo hegemônico de pensar (neoliberal), seria um dos objetivos principais de luta pela formação de um consenso ativo, criado a partir do debate efetivo das ideias e do convencimento coletivo em relação ao debate.

Essa postura tem se mostrado uma ameaça às bases de sustentação da maneira neoliberal de se fazer política, que se baseia no consenso passivo da sociedade, caracterizada pelas políticas “de cima para baixo”, restando somente cumprir a ordem imposta, seja mediante força ou coerção legal, ou por medidas sutis e eficazes (GRAMSCI, 1978).

## **4. POLÍTICAS AMBIENTAIS E CONTROLE SOCIAL**

### **4.1. Crise socioambiental e políticas públicas**

O mundo contemporâneo atual ainda é movido pelas ideias gregocristãs, e isso pode ser evidenciado no contexto das políticas ambientais e na educação formal, por exemplo. A natureza ainda é vista numa perspectiva verdista e exploratória e isto é reforçado em nome do progresso guiado pelos capitalistas, em nome do tão almejado “desenvolvimento sustentável”.

Dessa forma, os espaços de discussão de políticas ambientais e de educação básica formal, são, ainda, fortemente influenciados por discursos antigos que transmitem a ideologia do capital, que não considera a natureza como uma teia complexa de relações na qual os seres vivos são participantes e dela necessitam para sobreviver (CAPRA, 2003).

Nos anos 60 o eixo do debate entre os intelectuais ainda era a questão nacional, então acrescida de uma nova dimensão – a luta contra o autoritarismo. Nesse período o Estado passou a ser visto como campo de luta ideológica, e sob influência do pensamento de Gramsci, os intelectuais se auto-identificam como agentes de luta antiautoritária. Enquanto isso, a consolidação de uma cultura de mercado no Brasil passou despercebida ao debate intelectual (ORTIZ, 1988).

Com essa nova situação, onde a indústria cultural já se encontra consolidada, a discussão em relação ao nacional adquire uma outra feição. Até então, ela ficava restrita aos limites internos da nação brasileira, seja na versão



tradicional, seja na forma isebiana<sup>1</sup>; hoje ela se transforma em ideologia que justifica a ação dos grupos empresariais no mercado mundial (Ibidem, 1988).

Assim, identidade nacional passa a ser relacionada em termos de mercado, nação integrada passa a significar a interligação de consumidores espalhados pelo território e popular é o que é consumido, é o que vende. Em suma: a indústria cultural – expressão da cultura brasileira, capitalista e moderna – é resultante da fase mais avançada do capitalismo. Dessa forma “o movimento de modernização da sociedade brasileira faz com que o nacional e o capitalismo sejam pólos que se integram e se interpenetram” (Ibidem, 1988, p. 210).

Isto irá desencadear sérias mudanças estruturais que influenciará o debate sobre as contradições entre o “desenvolvimento” e as questões socioambientais.

A crise Mundial dos anos 70, marca a ascensão política-ideológica da nova direita que responsabiliza o intervencionismo Estatal pela crise e aponta como solução a reconstrução do mercado, a competição e o individualismo e ainda propõe eliminar a intervenção do Estado, através das privatizações e desregulamentação das atividades econômicas, flexibilização das relações de trabalho, combate ao igualitarismo, enfim, opõe-se à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais (LAURELL, 1994).

---

<sup>1</sup> O ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) era uma entidade cultural que servia de instrumento para uma efetiva ação política na conjuntura econômica e social brasileira dos anos 1950. A concepção isebiana simbolizou o ideal do engajamento do intelectual na vida social e política do país. Destacam-se, na sua fundação, pensadores e cientistas sociais como Hélio Jaguaribe, Alberto Guerreiro Ramos, Alvaro Vieira Pinto, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel, Celso Furtado, Cândido Mendes e Roland Corbisier.

A partir de então estratégias neoliberais passaram a influenciar as políticas públicas, reduzindo a ação estatal no terreno do bem-estar social, privatizando os serviços sociais, efetuando cortes nos “gastos” sociais (eliminação de programas, redução de benefícios, seletividade e descentralização) (Ibidem, 1994).

Todas estas estratégias acarretaram a necessidade de reestruturação e reforma do Estado, especialmente na América Latina pelas características de pobreza, atuação estatal assistencialista e retrocesso dos direitos sociais, agravando ainda mais as expressões da questão socioambiental (Ibidem, 1994).

Com essa reestruturação as políticas públicas passam a sofrer fortes influências do processo de globalização neoliberal, com ênfase no fortalecimento do “local” como espaço privilegiado para o desenvolvimento socioeconômico. A partir daí as políticas públicas, dentro do processo de reforma do Estado mediante a descentralização passam cada vez mais a serem municipalizadas, onde as políticas ambientais também são inseridas (BARROS, 2009).

#### **4.2. A política ambiental brasileira e a participação social**

A sociedade civil organizada brasileira, nos últimos dez anos, vem ocupando espaços cada vez maiores na discussão, formulação e execução de políticas públicas, dentre as quais as ambientais.

Este destaque se deve ao fato das organizações sociais disporem de uma singular capacidade de execução de ações locais com visão global. Provavelmente este fato está relacionado ao fato do Brasil, desde 1981 já ser destaque mundial em matéria de meio ambiente, pois a Lei 6.938/81 já disciplinava a política e o sistema nacional de meio ambiente muito antes da Constituição Federal – CF de 1988, sendo plenamente recepcionada por ela sete anos depois.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, CF – 1988).

A Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981) possui uma série de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos, dispostos de forma sistemática que visa à harmonização do meio ambiente, pautadas dentro do princípio do Desenvolvimento Sustentável.

A política criou um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que define diretrizes com base no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo, constituído por representantes dos cinco setores: órgãos federais, estaduais, municipais, setor empresarial e sociedade civil organizada.

A política ambiental brasileira trouxe uma inovação: a presença de conselhos, que se estendem da esfera federal para a municipal, isto foi um marco referencial para as discussões e consequente participação da sociedade civil organizada nas definições de políticas públicas socioambientais.

O CONAMA é um órgão supremo e dentro de suas atribuições, descritas no art. 8º da Lei 6.938/81 (Ibidem, 1981), destaca-se a possibilidade de estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais. No âmbito Estadual existe o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, e a nível municipal o Conselho Municipal de Meio Ambiente – CONDEMA, ambos funcionam como uma extensão do conselho nacional, e se prestam a discutir dentro das normas gerais definidas pelo Federal, sem deixar de considerar as particularidades locais. A Política Nacional define ainda órgãos executores das políticas ambientais.

Um exemplo da atuação de organizações sociais influenciando a execução de políticas ambientais podem ser destacadas em diversos trabalhos publicados no Brasil. Entre eles, tem-se o relato de organizações não-governamentais ambientalistas que atuaram em um estuário da Baía de Guanabara no Rio de Janeiro e que vinha sofrendo agressões ambientais constantemente. Através desse estudo, foi verificado que vários projetos de recuperação e/ou preservação ambiental desenvolvidos com a participação dessas entidades mobilizaram voluntários e os meios de comunicação, sensibilizando a população local para as questões socioambientais, pressionando o Estado a agir de forma proativa sobre os problemas (MATTOS, 2005).

Outro exemplo foi a participação social no licenciamento ambiental na Bahia, onde, apesar de diversas dificuldades, diversas entidades da sociedade civil que constituíram um fórum de discussão para estabelecer critérios condicionantes à implementação de um empreendimento industrial altamente

impactante ao meio ambiente, destacando que a sociedade civil pode realmente exercer um papel fundamental na implementação dos instrumentos da política ambiental (ASSUNÇÃO, 2006).

Esses exemplos demonstram o quanto é importante garantir a participação e o controle social no processo de formulação e implementação das políticas ambientais, tornando o processo legítimo perante a sociedade, estabelecendo compromissos entre os agentes implementadores e alcançando efetividade social nas políticas públicas (Ibidem, 2006).

#### **4.3. Fundamentos teóricos dos conselhos**

A expressão "conselho" utilizada na gestão pública ou pela sociedade civil não é nova. Alguns estudiosos relatam que os conselhos são tão antigos quanto a democracia participativa. No entanto, dentre os conselhos mais famosos na história, destacam-se dentre outros a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos e os conselhos operários de Turim, estes últimos estudados por Gramsci (GOHN, 2007).

A base teórica dos conselhos, de acordo com a concepção gramsciana, se fundamenta na análise da realidade italiana. Nesta época, reinava na Itália, um quadro sócio-político onde a grande massa se encontrava sem disciplina, consequência provável da guerra. Nesse momento, Gramsci se posicionou priorizando soluções coletivas com perspectivas de unir e disciplinar um trabalho comum e solidário, pois acreditava que dessa maneira nasceria uma

ação concreta de construção para a transformação (GRAMSCI, 1978; MAESTRI; CANDREVA, 2007).

Gramsci propôs a organização de equipes articuladas num todo, mas diferenciadas em vários grupos profissionais e nas várias qualificações técnicas existentes no interior de uma empresa fabril. As Comissões Internas se converteriam em Conselhos de Fábrica. Defendia a ideia de que o partido socialista e os sindicatos profissionais demoravam muito tempo para absorver toda a classe trabalhadora, e que a vida social dessa classe já estava cheia de instituições, portanto, era preciso desenvolver estas instituições e as atividades, organizando, em conjunto, um sistema amplo e articulado que absorveria e disciplinaria toda a classe trabalhadora (Ibidem,1978; Ibidem, 2007).

A partir das comissões internas, todos os elementos constitutivos dos Conselhos de Fábrica tinham função educativa, não somente para estabelecer a Hegemonia, mas para adquirir um novo patamar como “os órgãos do poder proletário”, na construção de uma nova sociedade, na substituição do capitalista em todas as suas funções de direção e de administração.

Gramsci (1978) via os conselhos operários, especialmente os conselhos de fábrica, como alternativas possíveis de participação, formas modernas de organização encontradas em condições de divisão do trabalho avançadas, com a indústria e a urbanização desenvolvidas.

Os Conselhos de Fábrica objetivavam desestruturar o modo de produção capitalista gerando novas relações sociais, políticas e culturais, considerando a ação dos trabalhadores na própria estrutura de trabalho. Esta ação visava gerar um homem novo, original, e tinha uma intensa preocupação

com a questão cultural e com a análise das relações internas de produção e os meios de alterá-los (Ibidem, 1978).

A experiência dos conselhos foi fundamental para a elaboração posterior de uma concepção de partido político, e que seu movimento criticava toda e qualquer forma de cristalização burocrática, na construção da gestão democrática em seu amplo entendimento para a formação humana.

Mas o desenvolvimento capitalista sob a égide do grande capital e da divisão de classe que dele é inerente vem dificultando as práticas democráticas. No entanto, os movimentos contra a globalização e os fóruns ambientalistas vem se multiplicando e exigindo uma participação mais efetiva nas políticas públicas, como é o caso da Agenda 21 Local.

#### **4.4. Conselhos de meio ambiente: desafios e oportunidades para o controle social**

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2001, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) são o 6º tipo de conselho com maior presença nos municípios. Constatou-se ainda que 77,8% dos municípios não tem Conselhos de Meio Ambiente ativos, 93,4% não possuem fundos de meio ambiente ou legislação sobre áreas de interesse especial (86,4%). Apenas 2,2% possuem os três instrumentos simultaneamente (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 2010).

A presença de conselhos é maior nos municípios de maior população, e também aumenta com a renda da região. Assim, 31,0% dos municípios da Região Sul e 29,3% dos municípios do Sudeste possuem este tipo de conselho, contra apenas 10,7% dos municípios do Nordeste (Ibidem, 2010).

Na MUNIC 2008, 2.650 municípios brasileiros (47,6%) tinham Conselho Municipal de Meio Ambiente. Em comparação a MUNIC 2001 o número de CMMAs mais que dobrado de lá para cá, mais ainda é baixa a presença desse tipo de fórum, comparativamente a outros conselhos como os de Saúde (98,0% dos municípios), Assistência Social (93,0%) e Direitos da Criança e do Adolescente (77,0%) (IBGE, 2010).

Os CMMAs vem aumentando numericamente com maior intensidade nos municípios menores - com população até 20 mil habitantes. As regiões Sul (61,1% dos municípios) e Sudeste (58,7%) são as que apresentam os maiores percentuais de municípios com CMMA, enquanto o Nordeste apresenta o menor percentual (29,9%), bem abaixo das regiões Norte (38,5%) e Centro-Oeste (50,6%). O maior percentual de municípios com CMMA está no estado do Rio Grande do Sul (80,2%) e na outra extremidade, Piauí (5,8%) têm os menores percentuais (Ibidem, 2010).

Os conselhos de meio ambiente são importantes espaços legais de discussão e formulação de políticas ambientais. Para Campos (2003) os principais instrumentos de controle social nas políticas setoriais, seja ela de saúde, educação ou meio ambiente, etc., são sem dúvida, os conselhos, haja vista que a eles compete convocar conferências, propor e deliberar políticas, e até mesmo aprovar planos setoriais.



Também é função dos conselhos o papel de fiscalizar as ações governamentais e a utilização dos recursos públicos, avaliando a prestação de contas, bem como normatizar a política e mobilizar a sociedade civil por meio de reuniões ampliadas, encontros, seminários, fóruns, para discutir sobre a política setorial e suas demandas (Ibidem, 2003).

Os conselhos gestores são frutos de lutas e demandas populares, que surgiram de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. São diferentes dos conselhos comunitários populares porque funcionam como uma forma de assessoria da gestão pública indiretamente. Assim "os conselhos gestores" são instrumentos e determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil" (GOHN, p. 107, 2007).

É fundamental no processo de análise e avaliação do controle social se fazer uma comparação entre o que a legislação prevê e o que efetivamente ocorre no interior das instituições públicas, procurando aquilo que se mostrou efetivo e aquilo que demonstra a fragilidade desse modelo de participação (SANTOS, 2006).

Ainda segundo o autor, existem três grandes desafios para o controle social nas políticas públicas. O primeiro desafio é aquele vinculado à cultura burocrática contrária à participação cidadã, dentro de um modelo de Estado que dificulta as ações de controle social, devido à visão "meritocrática" de gestão que considera o ato de governar uma atividade restrita a especialistas. Dessa forma, uma dificuldade observada hoje é o acesso às informações do município pelos conselheiros e representantes dos movimentos sociais, dada a

dificuldades de compreender a linguagem e os instrumentos técnicos adotados nos processos de gestão pública.

O segundo desafio é, paradoxalmente, o surgimento de inúmeros espaços institucionais de participação e a conseqüente pulverização do controle social em vários canais pouco efetivos. Esta pulverização é devida a dificuldade que o Estado tem de garantir os direitos constitucionais, o que produz uma grande demanda por novas leis visando pressionar o poder público no sentido de promover serviços públicos de qualidade, e o mesmo tem acontecido em relação aos espaços de participação.

Quando alguns desses espaços são percebidos como pouco eficazes na garantia do controle social, os atores políticos pressionam por mais espaços participativos que não são considerados pela classe política e se propagam em formato de conselho consultivo, sem poder real, desgastando sua imagem e caindo em descrédito perante a sociedade.

O terceiro desafio, atrelado ao segundo, diz respeito à dificuldade que os movimentos sociais e populares possuem de articular suas lutas e reivindicações. Observa-se que o poder público (seja local ou nacional) possui um único orçamento devendo prover os mais diversos serviços ao conjunto da sociedade. Nesse aspecto, os grupos sociais mais articulados conseguem influenciar o orçamento público para os seus interesses, sendo na sua maioria compostos por representantes das classes dominantes.

Diante do contexto apresentado, Campos (2003) apresenta seis condições básicas para a efetivação do controle social nas políticas públicas, dentro dos conselhos. São elas: a presença de um conselho organizado, mobilizado e representativo; a existência de fundos ou unidades orçamentárias

de captação e de gestão dos recursos para o funcionamento do conselho; a organização de um plano ou política setorial, que sirva de instrumento para o estabelecimento de uma política na área, envolvendo a definição de programas, metas, recursos e previsão de resultados; a existência de uma estrutura física e de pessoal qualificado (técnicos habilitados para o assessoramento) para o conselho; a disponibilização acessível às informações, inclusive dos recursos orçamentários e a consolidação de um processo contínuo, sistemático e permanente de capacitação de conselheiros.

Essas condições deverão ser trabalhadas, não como meros instrumentos de racionalização técnica das políticas públicas, mas, acima de tudo, como meios para desenvolver a democratização das relações de poder no âmbito da gestão dos bens públicos.

No entanto, a realidade parece demonstrar que a ideologia de uma "governança democrática", meramente instrumental, visando adequar o social e o ambiental à racionalidade econômica, ainda é majoritariamente operante nos processos de controle social, especialmente, quando os interesses ambientais e sociais esbarram nos interesses econômicos de reprodução e acumulação do capital.

## 5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se classifica como descritiva<sup>2</sup> e foi desenvolvida através da observação participante, e de estudos bibliográficos e documentais. Foram realizados contatos diretos com colaboradores das organizações da sociedade civil que integram a ONG Rede de Defesa Ambiental e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA do Cabo de Santo Agostinho para a realização de entrevistas, onde foram coletadas informações que serviram de subsídios para análises empíricas à luz do referencial teórico.

A pesquisa parte do pressuposto de que as organizações da sociedade civil que pressionam o Estado na formulação de políticas públicas desenvolvem a capacidade de gerar pressões políticas e influenciar a elaboração e implementação de agendas públicas governamentais.

O estudo teve como objetivo geral investigar a participação da sociedade civil na elaboração, implementação, efetivação e controle das políticas ambientais locais considerando o pressuposto citado, buscando averiguar informações e dados históricos sobre o controle social nas políticas ambientais em geral e no município do Cabo de Santo Agostinho, em particular através das experiências das organizações da sociedade civil no controle social.

A análise do controle social nas políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho considerou o período de 2008-2009, acompanhando sua trajetória de atuação neste período delimitado.

---

<sup>2</sup> Para Gil (1994) a pesquisa descritiva procura descrever as características de determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Uma de suas características mais marcantes é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. É uma das mais utilizadas no envolvimento prático.

Para fins de planejamento de trabalho investigativo, a pesquisa foi dividida em três etapas:

1. Fase exploratória – Com a exploração de conceitos básicos para elaboração de um marco teórico, problematização e definição do objeto de estudo, construção de instrumentos de abordagem empírica, etc.
2. Fase de trabalho de campo – Realização de abordagem empírica para coleta de dados e informações para análise posterior do objeto de estudo.
3. Fase de análise dos dados – Realização de análises dos dados levantados durante as fases de trabalho de campo e exploratória, mediante diversas técnicas analíticas tais como: análise documental, análise bibliográfica, análise de discurso, etc..

Diante dessas etapas foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos executados de forma sequencial:

- Levantamento de informações sobre o controle social em geral e nas políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho por meio de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas assistemáticas;

- Levantamento das experiências das organizações da sociedade civil no controle social por meio de pesquisa documental e entrevistas sistemáticas;
- Levantamento da atuação das organizações da sociedade civil nos espaços de definição das políticas ambientais e sua contribuição para o desenvolvimento socioambiental local por meio de pesquisa documental, entrevistas assistemáticas e sistemáticas.

## **6. O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS DO CABO DE SANTO AGOSTINHO**

### **6.1. Caracterização do município do Cabo de Santo Agostinho**

A história do Cabo de Santo Agostinho se inicia bem antes da chegada dos portugueses ao Brasil. Assim como boa parte do território brasileiro, o Cabo era povoado por indígenas da etnia Caeté. Nos anos de 1500, o Cabo passa a representar o poderio econômico de Província de Pernambuco, época em que a cana-de-açúcar representava a força de crescimento do país (HISTÓRIA DO CABO DE SANTO AGOSTINHO, 2007).

O município do Cabo de Santo Agostinho (Figura 01) está localizado na porção sul da Região Metropolitana do Recife, distando 41km da capital pernambucana e ocupando uma área total de 445,58km<sup>2</sup>. Limita-se ao Norte com os municípios de Vitória de Santo Antão, Moreno e Jaboatão dos Guararapes, a Sul com os municípios de Escada e Ipojuca, a Leste com o Oceano Atlântico e a Oeste com os municípios de Escada e Vitória de Santo Antão. A divisão territorial está compreendida por quatro distritos: Cabo (sede), Jussaral, Ponte dos Carvalhos, e Santo Agostinho (praias) (ASSIS, 1999; PREFEITURA DO CABO DE SANTO AGOSTINHO, 2004).

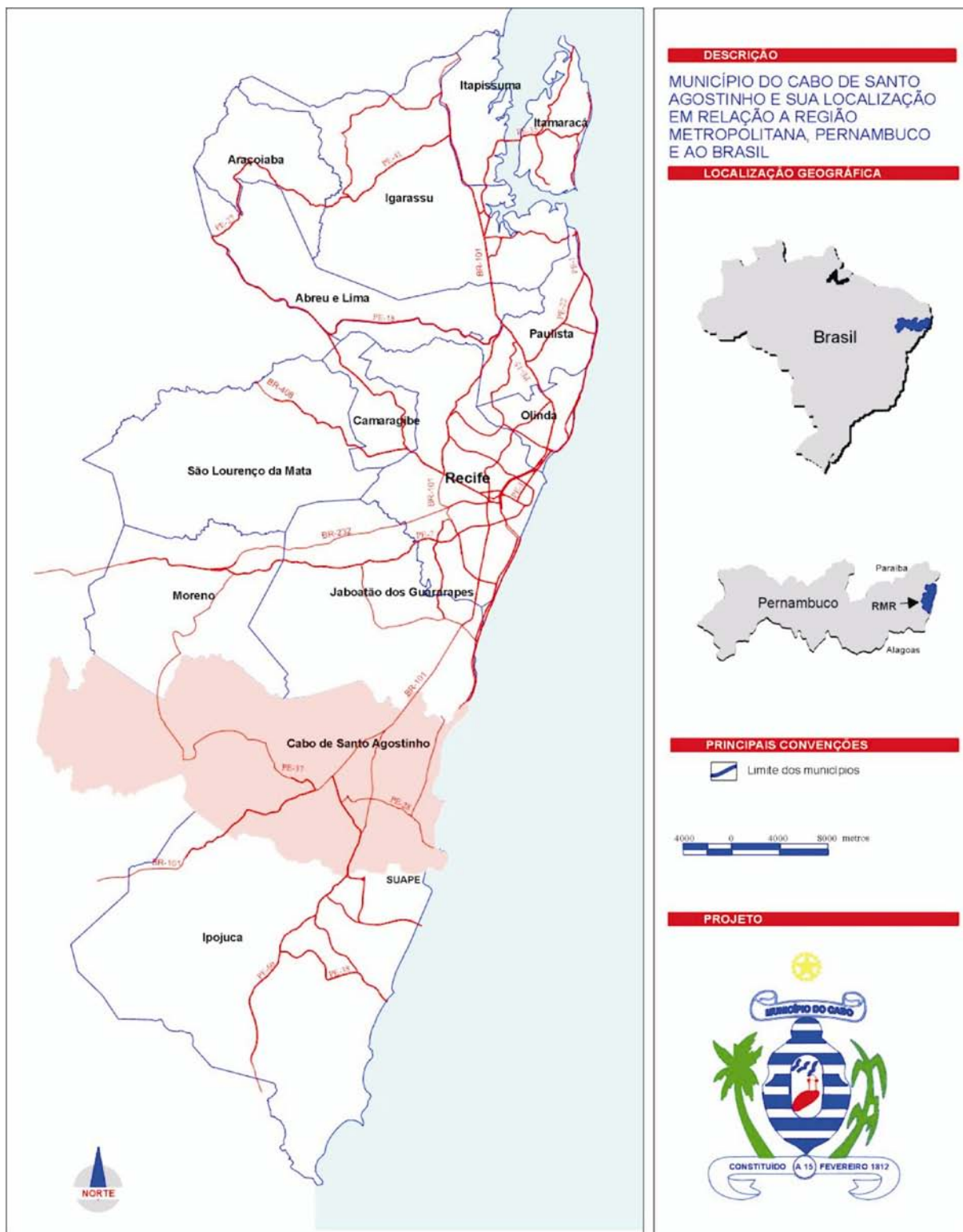


Figura 01. Mapa de localização do município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco – Brasil. Fonte: Prefeitura do Cabo (2002).



O município está englobado na unidade fisiográfica Litoral/Mata, onde predomina o clima quente e úmido, tipo AS' de Köppen. A temperatura média anual é de cerca de 25°C e a umidade relativa do ar é de 73,5%. A precipitação pluviométrica média anual é da ordem de 2.160mm e as chuvas ocorrem no período de fevereiro a agosto (os meses mais chuvosos são junho e julho). Dispõe de consideráveis remanescentes de Mata Atlântica, incluídos em 9 Reservas Ecológicas (aproximadamente 20% das Reservas do Estado de Pernambuco), criadas a partir da Lei Estadual 9.989/89 (Ibidem, 1999; Ibidem, 2004).

O processo de urbanização do município do Cabo de Santo Agostinho teve início na década de 1960 de forma acelerada e desordenada com a implantação do Distrito Industrial do Cabo. Foi reforçado na década de 1970 com o início da construção do Porto de Suape. A população do município é de 152.977 habitantes, dos quais 87,91% estão na área urbana e apenas 12,03% na área rural. Os problemas socioambientais, agravados pela falta de implantação de políticas ambientais eficientes, foram acirrados na fase de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (Ibidem, 2004).

No município do Cabo de Santo Agostinho existem diversos conselhos setoriais (saúde, educação, meio ambiente, agricultura, criança e adolescente, igualdade racial, mulher, etc.) criados com o intuito de discutir as demandas de cada área, conforme orienta a legislação vigente. Um dos mais atuantes que se tem conhecimento é o Conselho de Saúde.

No entanto, a diversidade de espaços de debates das demandas sociais, têm dificultado a participação ativa da sociedade civil e do poder executivo local, no que concerne à focalização de esforços para atender os direitos

constitucionais demandados pelo contexto de problemas socioambientais que o município enfrenta. Essa situação é reflexo da "pulverização" do controle social em vários espaços institucionais de participação, em que os espaços menos efetivos vão aos poucos perdendo força política conforme problemática apresentada por Santos (2006).

Quanto à política ambiental, o município do Cabo de Santo Agostinho possui alguns marcos legais necessários para se estabelecer uma gestão do meio ambiente com controle social eficiente. São eles: Política Municipal de Meio Ambiente (2000), Agenda 21 (2003) e Plano Diretor Municipal (2006), além de outros instrumentos importantes como Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código Sanitário, Fundo Municipal de Meio Ambiente, entre outros.

O conjunto desses marcos legais demonstra, conforme Dowbor (1993), a potencialidade que o município dispõe de realizar processos de autotransformação econômica e social no seu "espaço local", que constitui hoje em dia, um importante centro de transformações sociais que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação social nas políticas públicas.

## **6.2. Aspectos gerais do COMDEMA no Cabo de Santo Agostinho**

No quadro 02, Barros (2009) apresenta um resumo do processo de institucionalização da ação ambiental pelo município do Cabo de Santo Agostinho. Esses fatos provavelmente foram influenciados pelos debates

internacionais da época, inclusive pela Eco-92 ocorrida no Brasi, que também influenciaram as ações das organizações sociais e do próprio COMDEMA .

Quadro 02. Resumo do processo de institucionalização da ação ambiental pelo município do Cabo de Santo Agostinho.

Resumo do processo de institucionalização da ação ambiental pelo Município do Cabo de Santo Agostinho	
Período	Instituições estabelecidas
1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)</li> </ul>
1993 -1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secretaria de Planejamento               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Programa de Desenvolvimento de Ações para o Controle da Poluição Ambiental.</li> </ul> </li> </ul>
1997 - 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo que foi extinta dando lugar à Secretaria de Planejamento, Coordenação e Meio Ambiente.</li> <li>▪ Reformulação e reativação do COMDEMA.</li> </ul>
2001- 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento</li> </ul> </li> <li>▪ Conselho de Desenvolvimento Sustentável Cabo 2010.</li> <li>▪ Fórum da Agenda 21 Local</li> </ul>

Fonte: BARROS, 2009.

A evolução da institucionalização da ação ambiental no município do Cabo de Santo Agostinho, além de demonstrar sua congruência com os debates nacionais e internacionais sobre a questão do desenvolvimento e do meio ambiente, não esteve fora dos processos de reforma neoliberal do Estado e da globalização da economia que revalorizaram o “espaço local”, como um espaço privilegiado para o desenvolvimento do capital e da cidade competitiva.

Esse fato é demonstrado com a estruturação da capacidade de planejamento do poder local evidenciados na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (Cabo 2010) e da Agenda 21 Local, que buscam compatibilizar e adequar o social e o ambiental ao crescimento

econômico da região impulsionado pelos investimentos públicos e privados no Complexo Industrial Portuário de Suape, conforme destacou Barros (2009).

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) do Cabo de Santo Agostinho foi instituído pela Lei Municipal 1.210/1978, alterada posteriormente em 1997 pela Lei Municipal 1.797/1997, atualmente em vigor. Como a Política Nacional de Meio Ambiente ainda não tinha sido instituída o município não era dotado de órgão ou unidade gestora ligada ao Poder Executivo para executar as ações de meio ambiente. Até a promulgação da Lei Orgânica Municipal em 1990 todas as ações institucionalizadas na área ambiental no âmbito do municipal ficavam sob responsabilidade dos serviços de órgãos federais e estaduais.

O COMDEMA possui três objetivos básicos, de acordo com o artigo 3º da lei que o institui (Lei 1.796/97). São eles:

1. Compatibilizar o desenvolvimento econômico do município com a proteção, defesa e recuperação do meio ambiente;
2. Criar meios para que toda a comunidade tenha acesso às informações sobre qualidade ambiental, facilitando e estimulando o despertar da consciência crítica da população com o objetivo de preservar os recursos naturais, históricos, culturais e paisagísticos;
3. Garantir que as ações públicas promovam, permanentemente, o equilíbrio e a melhoria da qualidade ambiental, previnam a degradação dos recursos naturais, impeçam ou minimizem os impactos ambientais negativos e implementem a recuperação do meio ambiente degradado.

Os objetivos promulgados para o COMDEMA apresentam contradições quanto à realidade observada no seu funcionamento. Percebe-se uma concepção "verdista" da questão ambiental que desconsidera a questão social implicada na gestão do meio ambiente, restringindo a participação da comunidade, apenas no aspecto da recepção de informações, que por si só, é incapaz de desenvolver um processo de "consciência crítica", essencial para o desenvolvimento de novas maneiras de pensar a formulação e a implementação de políticas públicas socioambientais.

O COMDEMA institucionalmente prever a compatibilização do desenvolvimento econômico com o meio ambiente, porém, a realidade vem demonstrando o contrário. Apesar de ser um órgão consultivo, deliberativo e normativo em matéria ambiental, ele não tem sido consultado quanto às decisões referentes à implantação de grandes empreendimentos e projetos econômicos ambientalmente impactantes capitaneados por outras secretarias do poder local e até mesmo por outras esferas governamentais em parceria com o setor privado.

Isto evidencia a sutileza de atuação do modelo neoliberal nas políticas públicas, cuja lógica busca privatizar o território, tornando-o competitivo para o capital, sem excluir a participação do Estado como indutor e planejador do desenvolvimento econômico, mas considerando-o como parceiro na atração de investimentos privados para o município (CARDOSO, 2007; SUPERBIA, 2010).

Nesse sentido, o COMDEMA funciona, mas de forma meramente instrumental, desde que não interfira nos projetos de desenvolvimento econômico acordados e decididos em outras esferas, nos quais os cidadãos não tem acesso e nem poder real de intervir (DOWBOR, 2008).

No período de 2008 a 2009, apesar da existência de projetos econômicos estruturadores e causadores de grandes impactos ambientais no município, tais como o Projeto Reserva do Paiva (complexo turístico), Instalação da Refinaria Abreu e Lima, Estaleiro Atlântico Sul, entre outros, as atividades do conselho foram voltadas apenas para a organização da 1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente (realizada em fevereiro de 2008 e que não debateu estes assuntos), e discussões preliminares sobre o Regimento Interno do Conselho (2º semestre de 2009). De uma maneira geral, as reuniões ocorreram regularmente, mesmo diante da ausência de muitos conselheiros.

O COMDEMA é constituído por doze organizações de diversos segmentos, sendo 06 organizações do governo municipal e 06 representantes da sociedade civil, assim distribuídas: 01 organização de ensino superior, 01 ONG ambientalista, 01 sindicato, 01 Colônia de Pescadores, 01 Associação das indústrias e 01 Associação Comercial (Quadro 03). O Decreto nº 310 de 27/05/09, dispõe sobre a composição dos membros do COMDEMA para o biênio 2009-2011.

Quadro 03. Relação das organizações integrantes do COMDEMA no município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil.

Relação das Organizações Integrantes do COMDEMA	
Representantes do Governo Municipal	Representantes da Sociedade Civil
Câmara Municipal do Cabo de Santo Agostinho	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas do Cabo de Santo Agostinho
Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho
Secretaria Executiva de Meio Ambiente	Sindicato dos Trabalhadores Rurais e dos Pequenos Agricultores em Regime de Economia Familiar do Cabo de Santo Agostinho
Secretaria Municipal de Saúde	Colônia de Pescadores Z-08
Secretaria Municipal de Educação	Associação das Indústrias do Eixo Sul do Estado de Pernambuco – ASSINPRA
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Associação Comercial e Empresarial do Cabo de Santo Agostinho – ACEC

Apesar de possuir uma composição paritária e representativa, o COMDEMA se encontra numa situação crítica de inoperância ideológica atrelada a uma “governança democrática” meramente instrumental, que provoca a adequação do social e do ambiental à racionalidade econômica, sem debates e reflexões políticas.

Assim, o COMDEMA para se tornar um espaço de controle social efetivamente democrático precisa se tornar mais ativo no seu papel de fomentador de debates acerca da formulação e a implementação de políticas públicas, rompendo com o modo hegemônico de pensar (neoliberal) que estabelece um consenso passivo (decisões de “cima pra baixo”). Ao contrário dessa situação, o COMDEMA necessita de um processo de formação do consenso ativo, que segundo Gramsci (1978) é criado a partir do debate efetivo das ideias, que produz convencimento coletivo em relação ao debate.



Figura 02. Fotos da posse do COMDEMA, realizada em 01 de junho de 2009 no município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil. Crédito: João Barbosa, Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho (<http://www.cabo.pe.gov.br/noticias.asp?codigo=1962>).



Figura 03. Fotos de Reunião do COMDEMA, realizada em 03 de agosto de 2009 no município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil. Crédito: Tatiana Santana.



### 6.3. Perfil dos conselheiros entrevistados do COMDEMA

A intenção preliminar desse estudo era entrevistar os dozes conselheiros titulares do COMDEMA, entretanto devido a dificuldades de agenda e de acesso<sup>3</sup>, foram realizadas apenas seis entrevistas com os conselheiros de meio ambiente do Cabo de Santo Agostinho.

Dos conselheiros entrevistados, cinco possuem formação superior e apenas um conselheiro possui o ensino fundamental completo. A maioria está na faixa etária entre 30 e 50 anos, sendo cerca de 60% do sexo feminino. Estes conselheiros (as) tem exercido sua atividade profissional, em sua maioria, no próprio município nas mais diversas áreas: mergulho, pesca, biologia, ensino, consultoria, economia doméstica, geografia, medicina veterinária e engenharia mecânica (Quadro 04).

Quadro 04. Perfil dos conselheiros entrevistados do COMDEMA no município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil.

Conselheiro	Idade	Gênero	Escolaridade	Profissão
A	38	M	Fundamental completo	Mergulhador pescador
B	30	M	Mestre	Biólogo Consultor Professor
C	44	F	Especialização incompleta	Estudante Economista doméstica
D	64	F	Especialista	Geógrafa
E	41	F	Superior completo	Médica veterinária
F	48	M	Superior completo	Engenheiro mecânico

<sup>3</sup> Durante a pesquisa ocorreram dificuldades no agendamento de entrevistas, especialmente com representantes do poder público executivo e legislativo, o que vem demonstrando uma realidade política onde o "servidor" público (secretários, assessores e vereadores) se tornam entes inacessíveis ao povo, porém totalmente abertos para interesses não públicos. Alguns membros contactados, nem sequer sabiam que participavam do COMDEMA!

Como observado no quadro 04, o nível de instrução dos conselheiros do COMDEMA e a heterogeneidade de formação é suficiente para desenvolver um debate interessante, visando a melhoria da qualidade socioambiental no município do Cabo de Santo Agostinho, entretanto, a pouca participação dos conselheiros, influenciada especialmente pela dificuldade de aliar atividade profissional e a atuação no conselho, traduz a ideia de Santos (2006) sobre a problemática da “pulverização” dos espaços de participação e a ideologia neoliberal que desestimula as práticas democráticas de participação social.

A maioria dos conselheiros tem uma concepção de meio ambiente integradora, ou seja, que considera a interação entre o ambiente natural – elementos físicos, químicos e biológicos – e o ambiente artificial, produto das relações de produção do homem. Todavia esta concepção não é discutida na ótica da ideologia de uma “governança democrática”, considerando em suas decisões coletivas a adequação do social e do ambiental à racionalidade econômica.

As questões ambientais no Cabo de Santo Agostinho não são priorizadas pelo governo municipal, o que não é diferente em outros municípios brasileiros. Apesar de grande parte dos entrevistados vê ainda com timidez a atuação do gestor municipal, é evidenciado que tem ocorrido um esforço e uma evolução no trato com a questão ambiental no município, sendo observado, na visão de alguns conselheiros, pela criação de uma guarda ambiental. Outro passo que merece destaque é a possibilidade do município licenciar pequenos empreendimentos no âmbito de seu território.

Os entrevistados também apontaram diversos problemas ambientais enfrentados pelo município, dentre os quais destacam-se: a poluição hídrica,

decorrente em sua maioria da falta de saneamento básico, com quatro citações; seguida pela poluição atmosférica, geração e destinação inadequada dos resíduos sólidos, desmatamento, monocultura da cana-de-açúcar, impactos a vida aquática e ausência de programas de Educação Ambiental (EA), como observado no quadro 05:

Quadro 05. Principais problemas ambientais do município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil, apontados pelos conselheiros do COMDEMA.

Problemas ambientais	Número de citações
Poluição hídrica/ saneamento básico	04
Poluição atmosférica	02
Resíduos sólidos	02
Desmatamento	02
Monocultura da cana-de-açúcar	02
Impactos a vida aquática	02
Ausência de programas de EA	02
Conversão do uso da terra	01
Ocupações desordenadas	01
Produção mineral irregular	01
Aumento da temperatura	01
Racionamento de água	01
Problemas de degradação da orla	01
Poluição edáfica	01
Poluição sonora	01
Queimadas	01

Dentre os problemas ambientais listados no quadro 05, não ficou demonstrado, pelos entrevistados, o elo entre o modo de produção capitalista com a destruição socioambiental. O que se observou foi uma frequente culpabilização da população pelos problemas levantados e pouca preocupação em discutir efetivamente propostas que possam mitigar ou solucionar os problemas elencados com comprometimento e responsabilização efetiva.

Segundo os conselheiros, os problemas ambientais do município são encaminhados para discussão no conselho, no entanto, não é tomado nenhum tipo de decisão que vise minimizar ou resolver estes problemas, o que gera certo descontentamento por parte dos participantes do conselho, cuja imagem vai ficando desgastada e seu papel caindo em descrédito perante a sociedade (SANTOS, 2006).

#### **6.4. O COMDEMA e outras organizações sociais**

O COMDEMA é um espaço legalmente instituído para escutar as demandas e reivindicações da sociedade, articulação interinstitucional e controle das ações ambientais. Por ser de natureza propositiva e deliberativa é um espaço de controle das questões ambientais, além de funcionar como um assessor do gestor municipal nos assuntos de sua competência.

O conselho é paritário, mas de acordo com alguns conselheiros, ele deveria ser em número ímpar de representantes, para que numa decisão importante não acontecesse empate. Outra questão abordada está relacionada à quantidade de conselheiros que fazem parte do governo (06 representantes). É importante destacar que, numa situação conflitante que envolvesse disputa entre governo e sociedade civil, provavelmente o governo sairia ganhando, caso "coptasse" pelo menos um dos membros das entidades não-governamentais.

Mesmo sendo um espaço fundamental para a formulação de políticas públicas, segundo os conselheiros, o conselho não está tão mobilizado quanto

deveria, devido a problemas oriundos das decisões que não são tomadas por falta de coro em suas reuniões bimestrais. Observa-se que o modelo instrumental, desestimula a participação dos conselheiros, comprometendo os debates e, conseqüentemente, sua intervenção na política ambiental local.

O COMDEMA não possui local próprio para realizar suas reuniões ordinárias, portanto essas reuniões são realizadas de forma itinerante em espaços cedidos por órgãos públicos. A função de secretariar o conselho é de responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, ligada à prefeitura municipal do Cabo de Santo Agostinho e que, segundo os informantes, tem cumprido com sua função de comunicar as reuniões do conselho e disponibilizar de forma fácil e rápida as informações referentes ao funcionamento do COMDEMA.

O COMDEMA possui um Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA, no entanto poucos conselheiros tem informação sobre sua existência, inclusive de que já foi criado do ponto de vista legal, restando apenas regulamentação por parte do gestor municipal para seu efetivo funcionamento.

Apesar de haver a disponibilização de informações aos conselheiros, fica evidente que há uma falha nessa comunicação, no que concerne ao orçamento e aos recursos destinados ao conselho. Parece que o fato esteja ligado à configuração burocrática do Estado, que restringe a discussão por meio de uma linguagem de difícil compreensão, fator este discutido por Santos (2006) e Saes (2010); ou ainda, uma consequência do modelo de gestão pública influenciado pelas reformas neoliberais que dificulta a participação da população, diminuindo conseqüentemente, seu controle social.

Houve uma divergência quanto a existência de um plano ou planejamento que norteasse os trabalhos do conselho. A secretaria do conselho foi procurada mais não foi possível, até o momento de conclusão desse estudo, conversar com a mesma a fim de averiguar as informações relatadas pelos conselheiros entrevistados.

Quanto às dificuldades e entraves encontrados no conselho, todos os entrevistados destacaram que a pouca participação dos conselheiros nas ações do COMDEMA tem dificultado seu andamento e funcionamento. Outra dificuldade também foi apontada: a compatibilidade de tempo e agenda, o que pode justificar a pouca participação dos conselheiros devido a dificuldades de conciliar atividades profissionais com a participação no conselho.

Como sugestão para enfrentar essas dificuldades foi proposta a promoção de um programa de formação continuada para os conselheiros, além da inserção da imprensa nos debates do conselho a fim de divulgar suas ações e fortalecer sua influência no município, como também, a definição do orçamento para o desenvolvimento de ações no trato das questões ambientais.

A maioria dos informantes demonstra interesse em contribuir, opinar e levar as demandas e reivindicações de seus setores para o conselho visando contribuir para melhoria da qualidade ambiental no município. Apenas um conselheiro registrou sua necessidade de influenciar as políticas públicas ambientais.

No que se refere ao papel do conselheiro de meio ambiente, observou-se uma preocupação em participar apenas no discurso imbuído de cidadania. No entanto, o discurso não se traduz na participação plena de todos os conselheiros. O que se pode verificar é que a maioria dos conselheiros não

possui consciência clara de seu papel social ou não está preparada para exercer seu papel, ou ainda não está sensibilizada para tal.

Um fato concreto verificado é que nenhum conselheiro recebeu ou recebe qualquer formação ou treinamento para este fim. Também ficou constatada a inexistência de um programa sistemático que vise formar e, conseqüentemente, fortalecer a atuação dos conselheiros. Espera-se que essa questão entre na pauta de discussão das reuniões do COMDEMA nos anos subsequentes.

Tudo indica que a motivação e sensibilização dos conselheiros de meio ambiente precisam estar pautadas nos processos formativos e não apenas nos informativos, para que haja uma transformação social significativa no processo de formulação e implementação das políticas ambientais do município.

Essa premissa deveria ser ancorada no conceito de hegemonia de Gramsci (1978), que de certa forma fornece valiosas contribuições para a construção da educação voltada para a transformação social, para além da participação social instrumental.

Não obstante à questão da participação social do COMDEMA, a atuação das organizações da sociedade civil frente às questões ambientais tem sido importante. No entanto, ainda se vê poucas ações efetivas e uma carência dessas organizações em associar velhas reivindicações, tais como: moradia, saneamento e segurança pública com problemas ambientais, que podem estar relacionadas com a complexidade da temática ambiental atrelada às precárias condições de educação básica dada a maioria da população.

Outro fator relevante foi o destaque dado a organização não governamental Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho -

Rede. A entidade foi citada algumas vezes pelos conselheiros mais antigos e assíduos das reuniões do conselho, como uma entidade que tem realizado ações na minimização e resolução de problemas socioambientais, ressaltando as ações de incentivo a Educação Ambiental à população, através do Projeto NUCODEMA<sup>4</sup>, demonstrando certa influência e referência nas temáticas socioambientais locais.

A Rede é uma organização privada, sem fins lucrativos, que surgiu de um Projeto Demonstrativo executado em parceria: Prefeitura Municipal/ Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento, Projeto Gestão Urbana (ProGAU), e Cooperação Técnica Alemã (GTZ). Funciona como um espaço de articulação institucional, de fluxo de informações e de mobilização social, que promove ações e projetos socioambientais cooperados sob a coordenação de uma Unidade Gerencial (REDE DE DEFESA AMBIENTAL, 2009).

O Projeto NUCODEMA (Núcleos Comunitários de Defesa do Meio Ambiente), baseado nas propostas da Agenda 21 Local, é um esforço aplicado pela Rede de Defesa Ambiental (REDE) e seus parceiros em mobilizar organizações comunitárias do município do Cabo de Santo Agostinho e adjacências para promoção e defesa do meio ambiente, objetivando o fortalecimento da participação cidadã e da mobilização social para o meio ambiente, a integração entre órgãos públicos afins e com as organizações comunitárias e parceiras da REDE, a formação de Núcleos Comunitários de Defesa do Meio Ambiente com capacitação e mobilização de lideranças comunitárias com "popularização" da gestão ambiental (SOUZA *et al.*, 2008).

---

<sup>4</sup> NUCODEMA: Núcleos Comunitários de Defesa do Meio Ambiente.



O projeto pretende implantar um processo contínuo e sistemático de formação de núcleos e de capacitação e formação de lideranças comunitárias para atuarem de forma organizada, solidária e comunitária nas questões ambientais de seus interesses. Baseiam-se fundamentalmente nos conceitos de trabalho em rede que envolve a circulação incessante de informações e os benefícios inerentes à solidariedade, cooperação, autonomia, integração, compartilhamento de experiências, multiliderança, descentralização, aprendizagem de competências e aprendizagem relacional, visando o aprimoramento teórico-metodológico e político dos atores envolvidos, para que ações coletivas sejam potencializadas e as ações de cada ente sejam fortalecidas (GUERREIRO, 2006).

Por meio do Projeto NUCODEMA, as lideranças comunitárias participantes do projeto no 1º semestre de 2009, conhecendo a importância da Agenda 21, iniciaram um processo de mobilização que culminou na elaboração de uma carta de solicitação encaminhada aos gestores municipais do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca para a reativação do Fórum da Agenda 21, importante instrumento de articulação interinstitucional e discussão de políticas públicas socioambientais, que até então estava desarticulado em decorrência, principalmente, da descontinuidade da gestão pública local.

Em suma, considerando as seis condições elencadas por Campos (2003) no item 4.4. deste estudo, o COMDEMA está organizado e é representativo, mas não está muito mobilizado. Apesar da existência de Fundo Municipal, o mesmo ainda se encontra estacionado nas burocracias do funcionalismo público e na ausência de vontade política da gestão municipal. Não dispõe de um Plano Setorial, pelo menos diante do conhecimento dos

conselheiros entrevistados, nem de estrutura física para as reuniões. Possui pessoal qualificado para assessorar o conselho e que tem disponibilizado de forma rápida e fácil o acesso às informações gerais relativas ao aparato legal do conselho, no entanto estas informações não são detalhadas no que se refere aos recursos destinados para este fim. Não foi identificado nenhum processo permanente e sistemático de capacitação dos conselheiros do COMDEMA.

Apesar de representar um avanço, dentro do contexto histórico marcado pelos entraves estruturais que dificultam as formas de participação, os conselhos ainda estão longe de representarem os interesses sociais e ambientais da população, devido aos fatores políticos e socioeconômicos que permeiam e influenciam constantemente os processos de formulação e implementação das políticas públicas, que vem subordinando tudo à racionalidade econômica típica de modelos de Estado que privilegiam a economia em detrimento dos aspectos socioambientais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme os dados dos referenciais teórico e empírico, as organizações sociais tem se tornado um importante instrumento no controle social das políticas públicas socioambientais sustentáveis. No entanto, estas organizações geralmente estão desarticuladas, carentes de informações e/ou formação ou ainda são lideradas por pessoas descompromissadas ou mesmo atreladas à gestão pública local.

A sociedade civil bem articulada é capaz de influenciar nas decisões que afetem sua comunidade e até agirem proativamente nos espaços públicos legitimados, que são garantidos pela constituição (os conselhos, por exemplo), e, conseqüentemente, gerarem pressões políticas que conduzam ao atendimento dos anseios da comunidade ao qual representa.

As organizações sociais do município do Cabo de Santo Agostinho, apesar de disporem de participação legítima instituída pelo poder público no COMDEMA e demonstrarem algumas iniciativas relevantes para a efetivação da política ambiental no município, como a reativação do Fórum da Agenda 21 Local, tem exercido inexpressiva influência na elaboração e implementação de políticas ambientais locais.

Segundo os dados levantados, isto está relacionado ao fato dessas organizações não possuírem uma definição clara de seu papel social, apresentarem diversas dificuldades de articulação (interna e externa) que resultem no desenvolvimento de cooperação e parcerias e ainda não disporem de maturidade na apropriação e utilização de instrumentos legais de políticas públicas.

Outros aspectos relevantes desse controle deficiente, estão atrelados à cultura burocrática contrária à participação cidadã, dado ao modelo de Estado neoliberal que privilegia o mercado em detrimento da participação social, o que promove a pulverização do controle social, resultando em inúmeros espaços públicos de debate pouco efetivos, além da dificuldade que os movimentos sociais e populares possuem de articulação de suas lutas e reivindicações (SANTOS, 2006).

Em suma, o COMDEMA está instituído e é representativo. Possui um Fundo Municipal, pessoal qualificado para assessorar suas atividades, disponibilizando de forma rápida e fácil o acesso às informações gerais relativas ao aparato legal do conselho. Todavia, não está mobilizado nem dispõe de um Plano Setorial, nem de estrutura física para as reuniões e não disponibiliza informações detalhadas no que se refere aos recursos destinados ao conselho. No momento da pesquisa, não apresentava nenhum processo contínuo e sistemático de capacitação e treinamento de seus conselheiros.

A motivação e sensibilização dos conselheiros de meio ambiente deveria ser pautada no processo formativo voltado para uma verdadeira transformação social conforme as contribuições teóricas de Gramsci. Seria necessário politizar as discussões e o debate das questões socioambientais dentro do COMDEMA, privilegiando o enfoque formativo acima do informativo, visando a busca de um consenso ativo, ao invés do consenso passivo. Entender bem a realidade parece ser o primeiro passo no desafio da construção de uma nova perspectiva social (GRAMSCI, 1978).

Diante desse contexto, é necessário buscar caminhos para enfrentar essas dificuldades. Deve-se buscar melhorar o acesso à formação e às

informações para sensibilizar a participação proativa dos conselheiros de meio ambiente, assim como rediscutir a forma de participação que deve privilegiar o aspecto qualitativo dos espaços públicos, acima do quantitativo, atualmente bastante "pulverizado".

É evidente que tais mudanças são um processo gradual, que leva a uma transformação da sociedade em seus valores e práticas, pelo desenvolvimento de propostas alternativas de se pensar e conceber a formulação e implementação de políticas públicas. Sem esse processo instaurado, a sociedade civil jamais poderá influenciar de forma significativa as políticas socioambientais. Portanto o fermento básico das mudanças são os movimentos sociais que se opõem às elites poderosas estabelecendo no seio do Estado debates políticos essenciais para formação crítica da sociedade e das políticas públicas.

Enquanto a participação e o controle social forem tratados como meros instrumentos burocráticos do Estado, sem uma visão politizadora e intenção de democratização das relações de poder, a sociedade civil jamais poderá influenciar de fato as políticas públicas.

Nesse aspecto, o "controle social" funciona instrumentalmente, desde que não interfira nas decisões políticas estratégicas que favorecem o econômico em detrimento do socioambiental.

É necessário descobrir e apontar caminhos que superem os obstáculos impostos pelas premissas neoliberais que permeiam o Estado e que impedem a democratização das relações socioeconômicas e, portanto, um poderoso controle social por parte dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, n.1, p.168-176, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA: comentários à lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. 229 p.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Disponível em: <<http://www.abdl.org.br/filemanager/fileview/596/>>. Acesso em: 05 maio 2008.

ARROYO, João Cláudio Tupinambá & SCHUCH, Flávio Camargo. **Economia popular e solidária: a alavanca para um desenvolvimento sustentável e solidário**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ASSIS, Hortencia Maria Barboza de. **Cartografia geomorfológica do Município do Cabo de Santo Agostinho/PE**. Recife: CPRM/FIDEM, 1999. (Série Cartas Temáticas, v. 04)

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: sujeitos e práticas sociais**. Tese de doutorado Universidade de Brasília, 2006.

BAPTISTA, Ligia Pavan. **Controle social e cidadania**. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/787/1/Controle+Social+e+Cidadania.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2009.

BARROS, André Paulo de. **A política ambiental e o poder local: uma análise das políticas públicas de meio ambiente do município do Cabo de Santo Agostinho/PE**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

CAMPOS, Edval Bernadino. O controle social na Política de Assistência Social. **IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF. Dezembro de 2003.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. 24.ed. São Paulo: Cultrix, 2003.

CARDOSO, Gil Célio. **A atuação do estado no desenvolvimento recente do Nordeste**. João Pessoa: Editora Universitária, UFPB, 2007.

CARLOS, Flavio Alves. **Controle social no âmbito municipal: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

CARVALHO, Horácio Martins. **Proposta de um modelo de participação social na elaboração da estratégia de desenvolvimento sustentável de Rondônia.** Curitiba: MPO, Governo de Rondônia, Banco Mundial, PNUD, Projeto Úmidas, p. 1-41. 1997. (Mimeo)

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTE, Margarete Pereira. **O Conselho Estadual de Saúde e a sociabilização da política de saúde de Alagoas.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.

COELHO, Clair Castilhos. Saúde da mulher e o controle social no Brasil em tempos de neoliberalismo. **Revista de Saúde Pública.** Santa Cat., Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, v. 1, n. 1, jan./jun. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Poucos municípios possuem órgão voltado à proteção do Meio Ambiente.** Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=5215>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2005.

DOWBOR, Ladislau. **O que é o Poder Local.** Disponível em: < F:\Ladislau Dowbor - Artigos Online - O que é Poder Local, versão Julho 1993.htm>. Acesso em: 29 out. 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: alternativas de gestão social.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

DOWBOR, Ladislau. **O neoliberalismo brasileiro e seus mentores.** 1998. Disponível em:< <http://dowbor.org/artigos/8neoliberalismo.pdf>>. Acesso em: 19 jan 2010.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FARIAS, Willams Brandão de. **Controle institucional e meio ambiente em Pernambuco, Brasil: o que o Tribunal de Contas tem a aprender com a experiência do Ministério Público?** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-

graduação em Gestão e Políticas Ambientais. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.

FOLADORI, Guillermo; TAKS, Javier. Um olhar antropológico sobre a questão ambiental. **Revista Mana**, v.10, n.2, p.323-348, 2004.

FRANCO, Messias Roberto. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILLIPPI JR. Arlindo *et al.* (editores). **Municípios e meio ambiente: perspectiva para a municipalização da gestão ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p 19-31.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 2004. 262 p.

GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. **Negotiating with the state: the struggle of a low-income community for housing in Recife – Brazil**. London: University of London, 1993 (Tese de Doutorado).

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção questões de nossa época; v. 84).

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**: Antonio Gramsci. Trad. Manuel Cruz; revisão Nei da Rocha Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 1978. 421 p.

GUERREIRO, Jacqueline. **Educação ambiental em rede: tecendo utopias**. Disponível em: <[www.revistaeea.arvore.com.br/artigo.php?idartigo=27&class=02](http://www.revistaeea.arvore.com.br/artigo.php?idartigo=27&class=02)> Acesso em: 25 mar 2006.

HISTÓRIA DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. Disponível em: <<http://www.cabo.pe.gov.br/historia.asp>> Acesso em: 27 out. 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2008**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1286&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1286&id_pagina=1)> Acesso em: 11 jan. 2010.

LAURELL, A.C. **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez/CEDEC, 1994.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

MAESTRI, Mário; CANDREVA, Luigi. **Antonio Gramsci: vida e obra de um comunista revolucionário**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 304 p.



MATTOS, Solange Maria da Silva Nunes; DRUMMOND, José Augusto. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ong's ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p.177-192, 2005.

MELO, Celiane de Moraes. **A participação da sociedade civil no concelho municipal de educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2005.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: Hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002.

MOREIRA, Vilma; VIDAL, Francisco Antonio Barbosa; FARIAS, Iracema Quintino. **Empreendedorismo Social e Economia Solidária: Um Estudo de Caso da Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável da Comunidade do Grande Bom Jardim**. Disponível em: < [http://www.unioeste.br/projetos/casulo/files/emp\\_soc\\_ec\\_sol.pdf](http://www.unioeste.br/projetos/casulo/files/emp_soc_ec_sol.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2007.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**, Paris, Presses Universitaires de France, 1994. Tradução dos Cap. I, II e III: Prof. Dra. Vitoria Gehlen. Recife, UFPE, 2009.

ORTIZ, Marcos. **Enfoque participativo**. Disponível em: < <http://www.abdl.org.br/filemanager/fileview/601/> >. Acesso em: 05 maio 2008.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PORTO, Marcelo Firpo. Saúde do trabalhador e o desafio ambiental: contribuições do enfoque ecossocial, da ecologia política e do movimento pela justiça ambiental. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. v. 10, n. 4, p.829-839, 2005.

PREFEITURA DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho**. 2. ed. Cabo de Santo Agostinho, PE: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Cabo de Santo Agostinho, 2004.

POULANTZAS, Nico. **Poder Político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

REDE DE DEFESA AMBIENTAL. Disponível em: < <http://redeambiental.org>>. Acesso em: 03 jan. 2009.

SAES, Décio Azevedo Marques. **Cidadania e Capitalismo**. Disponível em: <[www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SANTOS, Agnaldo dos. Os desafios do controle social nas políticas públicas. **Instituto Polis**, São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=134](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=134)>. Acesso em: 30 maio 2008.

SCHERER-WARREN. Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993. p. 143 (Coleção estudos brasileiros).

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Katia Gercina Alves da. **Fiscalização participativa: a capacitação do cidadão para o controle social**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.

SILVA, Leonio José Alves da. **Controle social nas políticas ambientais: texto base da 3ª oficina de capacitação do Projeto Nucodema**. Cabo/ PE: Rede de Defesa Ambiental/ PRODEMA, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Tatiana Santana de; BARROS, André Paulo de. Meio ambiente e políticas públicas. In: REDE DE DEFESA AMBIENTAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Carteira de projetos: planos de ação comunitários de meio ambiente/Projeto Nucodema**. Cabo de Santo Agostinho, PE: Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, 2007.

SOUZA, Tatiana Santana de; SILVEIRA, Karla Augusta; SELVA, Vanice Frago. Projeto Nucodema: uma proposta de fortalecimento da participação social na gestão ambiental. In: FÓRUM INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE - A CONFERÊNCIA DA TERRA, 2008, João Pessoa, PB: **Anais...** João Pessoa, PB: 2008 (CD Rom).

SUPERBIA, Átila Bernardo. **A falência do estado de bem-estar social e a instituição das parcerias público-privadas: uma análise da lei nº 11.079/2004**. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/Atila%20Bernardo%20Superbia.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ZEDNER, L. "Controle Social" In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Orgs.) **Dicionário do Pensamento Social no Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p.138-139.