



O papel do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente na formulação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Araraquara/SP

Isabella Mattos

Doutoranda em Ciências Sociais, UNESP/FCLAr, Brasil.
isinha_mattos@hotmail.com

Rafael Alves Orsi

Professor Associado, UNESP/FCLAr, Credenciado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNESP/FCLAr,
Brasil.
rafael.a.orsi@unesp.com

Cristine Diniz Santiago

Pesquisadora bolsista PNPD no IPEA, Pós-Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da
UFSCar.
cristine.dis@gmail.com

RESUMO

Os municípios se destacam enquanto protagonistas no ciclo de políticas públicas por estarem diretamente relacionados à administração do espaço territorial correspondente. Sob a vertente dos resíduos sólidos, no Brasil, uma importante forma de atenuar os impactos causados é a participação social frente à Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305 de 2010, cujos planos municipais constituem-se como documentos de planejamento e execução. Nesse sentido, teve-se como objeto de estudo o município de Araraquara, devido ao fato deste possuir uma gestão autárquica de resíduos sólidos e, também, por seu histórico de gestões municipais progressistas. Neste cenário, o presente trabalho buscou compreender se houve e como se deu a participação social institucionalizada mediante o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) no cerne da formulação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no horizonte temporal de 2011 a 2021. Para tal objetivo, utilizou-se o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, cuja análise foi norteadas pela técnica de análise de conteúdo de Laurence Bardin. Os resultados possibilitaram afirmar que, apesar de expressamente o instrumento de gestão mencionar a participação, por meio de pareceres do COMDEMA não houve efetiva deliberação do órgão colegiado na formulação do plano durante o período analisado, o que ocorreu devido às vulnerabilidades existentes no contexto do conselho, as quais obstaculizam a inserção da questão dos resíduos sólidos nas reuniões para pareceres e deliberações. Espera-se que a pesquisa viabilize novas discussões a respeito do COMDEMA, bem como de sua atuação frente à gestão de resíduos sólidos.

PALAVRAS-CHAVE: Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos; Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente; Araraquara/SP; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, as esferas de poder no Brasil consideravam que a preservação e conservação do meio ambiente e a redução dos impactos ambientais simbolizavam o declínio do desenvolvimento econômico no país, que na época passava por um processo de industrialização. Esse enfoque econômico sempre esteve muito presente, fazendo com que as políticas voltadas às questões ambientais ficassem adormecidas. Mesmo sob tal fragilidade, a Constituição Federal de 1988 propiciou avanços sobre alguns problemas públicos, como a preocupação e a necessidade de preservação dos recursos naturais. Nesse sentido, cita-se o Art. 225 da Carta Constitucional:

“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” (BRASIL, 1988, cap. VI).

A proposição supracitada foi um marco para as questões ambientais posteriores, especialmente por atribuir responsabilidades ao poder público e à coletividade sobre a defesa e a preservação do meio ambiente, pensando, inclusive, nas gerações futuras e em penalidades àqueles que não as cumprirem. Em relação às condutas lesivas, houve, também, a imposição da recuperação daquilo que foi degradado. Assim, observou-se que a normativa não deixou dúvidas quanto à necessidade de prerrogativas de preservação ambiental.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 trouxe dois aspectos importantes: a descentralização diante da inserção dos municípios como entes federativos autônomos e a redemocratização, com a institucionalização de dispositivos participativos. As políticas públicas, no contexto brasileiro atual, são permeadas por questões do federalismo, sendo abrangidas por União, estados e municípios de maneira a corresponderem às peculiaridades regionais e locais.

Justamente por essas dificuldades, ressalta-se que em todo o ciclo das políticas públicas,

se faz necessária a participação social, principalmente no que tange às questões ambientais que dependem diretamente de ações coletivas. Sob tal ponto, salienta-se novamente o Art. 225 da CF/88, que apresenta a coletividade como detentora do dever de defender e proteger o meio ambiente.

Sobre a participação social, a Carta Magna apresentou modelos institucionalizados, partindo da premissa da democracia participativa em que se tem a comunhão entre gestores públicos e cidadãos, os quais representam as demandas e os interesses sociais. A institucionalização se constitui por diferentes formas como o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e as Conferências. Todas estas têm como intuito debater, discutir, propor alternativas e tomar decisões acerca das políticas públicas. Cada unidade participativa possui uma dinâmica de atuação e devem estar presentes em todas as esferas de governo, principalmente a nível local, onde grande parte das políticas públicas são implementadas.

Como peça central nos processos de descentralização e democrático, os conselhos gestores surgem com o propósito de contribuírem para a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Em todas as esferas de governo, essas instituições participativas possibilitam mecanismos que ampliam a participação social e a contribuição direta do exercício da cidadania, o que fortalece os interesses sociais e as formas de controle social perante as agendas e ações dos atores públicos.

De início observa-se que, após a Constituição de 1988, houve o fortalecimento dos conselhos cujas temáticas centravam-se nos direitos sociais, em especial saúde, educação e assistência social. Com o passar dos anos, movimentos ideológicos de crença, identidade, meio ambiente, dentre outros, surgem como questões a serem institucionalizadas.

De acordo com Lüchmann (2008, p. 90) "*os conselhos gestores das políticas públicas são amparados por legislação nacional, apresentam um caráter mais estruturado e sistêmico de política pública, e sua atuação está prevista nas três esferas governamentais.*" Este caráter se constitui em todas as fases e etapas do ciclo de políticas públicas como uma forma de pactuar os interesses de grupos sociais e fomentar um acréscimo na participação, buscando garantir o acesso universal dos direitos sociais, em especial saúde, educação e assistência social.

Um ponto chave dos conselhos gestores é a paridade entre agentes do Estado e sociedade civil. Segundo a autora, com relação à sociedade civil a representação não ocorre de forma individual, pois está relacionada a entidades ou grupos constituídos, como ONGs, organizações empresariais, universidades, dentre outros (LÜCHMANN, 2008).

Na propositura de conselhos de gestão municipais, acreditava-se que a proximidade dos cidadãos frente ao território permitiria uma maior participação. Entretanto, assim como as fragilidades de gestão local, a participação ainda se projeta de modo incipiente. A grande vantagem desse modelo participativo na esfera municipal, segundo Santos JR, Ribeiro e Azevedo (2004) é a possibilidade de consolidar as demandas, os interesses e as prioridades, devido à proximidade dos cidadãos frente à formulação e execução das políticas públicas.

Nesta vertente, os conselhos municipais mediante a descentralização federativa apresentam-se como instrumentos importantes para a democracia. Entretanto, percebe-se que ainda há certa debilidade envolvendo esses órgãos que se veem muito aquém de proposições e deliberações que venham a contribuir efetivamente com a gestão municipal.

Nesse sentido, Côrtes e Gugliano (2010) salientam que países da América Latina, devido

ao contexto histórico-cultural no qual estão inseridos, tendem a ter dificuldade de efetiva participação por meio dos conselhos gestores. Ademais, a autora infere que com relação a alguns direitos sociais, em especial a saúde, os conselhos municipais têm postura mais ativa.

Com relação às questões ambientais, devido a fragilidade do próprio tema no país, os conselhos municipais de meio ambiente constituem-se enfraquecidos, mesmo diante do crescimento da preocupação por meio de normativas e propulsão de políticas públicas que visam atenuar os dilemas ambientais.

Denotados por órgãos colegiados, os conselhos de meio ambiente, ao mesmo tempo em que são consultivos, paritários, normativos, possuem o caráter de deliberação, o que significa dizer que detêm o poder de decisão sobre a implementação de políticas públicas e sobre a gestão dos recursos de fundos temáticos.

Dentre as temáticas ambientais consideradas chave para as discussões atuais da sustentabilidade, encontra-se a gestão de resíduos sólidos (DODMAN, MCGRANAHAN & DALAL-CLAYTON, 2013). Contudo, a questão dos resíduos sólidos suscita conflitos de interesse gerados a partir de proposituras de redução da produção, de repensar hábitos da sociedade contemporânea, do consumo consciente, incompatíveis com os crescentes incentivos ao consumo, como o uso disseminado de bens descartáveis e outras estratégias da sociedade capitalista (MESJASZ-LECH, 2014; JURAS, 2012).

Ainda que a prevalência econômica e priorização de outras questões tenham levado à certa morosidade, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei 12.305/2010, foi promulgada após mais de 20 anos de discussão no âmbito legislativo. Apesar disso, a PNRS ocupa uma lacuna significativa da legislação brasileira de caráter ambiental, como um marco regulatório integrado, pautado na descentralização, no planejamento e no controle social (JURAS, 2012). Desse modo, faz-se relevante compreender de que modo a participação social na esfera local impacta no planejamento desta política ambiental brasileira.

2. OBJETIVOS

O presente trabalho buscou compreender se houve e como se constituiu a participação social institucionalizada mediante o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), do município de Araraquara/SP, no cerne da formulação e implementação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) durante o horizonte temporal de 2011 a 2021.

3. METODOLOGIA E MÉTODO DE ANÁLISE

Devido à amplitude da problemática e da temática, a pesquisa mesclou a abordagem quantitativa e qualitativa quanto ao método de análise. Esse tipo de abordagem, segundo autores como Creswell (2010); Spratt, Walker e Robinson (2004), é relevante ao passo que minimiza as lacunas de uma abordagem específica e amplia a interpretação da realidade dos objetos estudados. Além disso, cada método pode ser utilizado em momentos distintos da pesquisa.

Inicialmente foi realizada uma revisão sistemática em um horizonte de vinte anos (2001-2021) pela plataforma CAFE Capes, a partir da busca das palavras-chave "conselho municipal" e

"meio ambiente". Esta busca retornou 253 artigos avaliados por pares, dos quais os 17 artigos mais acessados foram selecionados como de interesse à pesquisa em tela.

Ademais, no intuito de identificar correlações específicas, em um segundo momento, diante do mesmo horizonte temporal, buscou-se pelas palavras-chave "conselho municipal" e "resíduos sólidos" tendo como resultado 31 artigos avaliados por pares, dos quais dez foram selecionados pelo critério supracitado.

Na percepção de Costa e Zoltowski (2014, p.54), *"a revisão sistemática é um método que permite maximizar o potencial de uma busca, encontrando o maior número possível de resultados de uma maneira organizada"*. A revisão de literatura prévia permitiu a identificação dos principais autores no assunto e a seleção dos referenciais teóricos, que incluiu também livros, dissertações e teses. Neste sentido, foi possível perceber as lacunas existentes sob o vértice do estudo que correlaciona conselho municipal às políticas de resíduos sólidos, o que fortalece a relevância desta pesquisa.

Para além da revisão de literatura foi realizada uma pesquisa documental, na qual foram analisadas, partindo de uma visão mais geral para a mais específica e descentralizada, legislações, normativas e regulamentações que versam sobre resíduos sólidos no Brasil, notadamente: a Constituição Federal de 1988, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), a discussão e a versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (cuja elaboração estava prevista na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), a Política Municipal de Resíduos Sólidos (Lei Municipal nº 8.561, de 13 de outubro de 2015) e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Portaria nº 21.785/12), ambos do município de Araraquara.

Também foram analisadas normativas, regulamentações, regimentos, atas e listas de presença do COMDEMA, bem como atas e listas de presença das duas audiências públicas que ocorreram para a aprovação do PMGIRS. Nesta etapa, foram analisadas 73 atas, seis normativas de instituição e reformulação do conselho municipal a partir de 1984. Adicionalmente, foram analisados os regimentos das gestões do órgão colegiado.

Além disso, como forma de reconhecer e aprofundar o contexto estudado, atentou-se de maneira complementar para o Plano Diretor do município (Lei Complementar nº 850 de 11 de fevereiro de 2014) e o Estatuto da cidade (Lei nº 10.257 de 2001), possibilitando reconhecer o cenário local como indutor de políticas públicas.

Realizou-se um contato inicial com atores relevantes a fim de elucidar questões iniciais e ter acesso aos documentos analisados, sendo eles: os responsáveis do Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAAE) e conselheiros do COMDEMA. Além disso, destacam-se dois atores fundamentais para a compreensão do objeto estudado: um representante do Ministério Público e um representante da Casa dos Conselhos.

Complementarmente foi elaborado um roteiro de entrevistas semiestruturado a fim de mensurar a partir das experiências dos conselheiros municipais suas percepções e atuações com relação ao conselho, bem como sobre a temática da gestão de resíduos sólidos no horizonte 2011-2021. Assim, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas junto a dez conselheiros municipais, selecionados aleatoriamente dentre os 114 conselheiros.

A análise de conteúdo, com base nas etapas propostas pela autora francesa Laurence Bardin (1977), fez-se oportuna para essa fase da pesquisa, de modo que permitiu traçar

inferências e o aprofundamento em uma análise qualitativa nominal dos dados. A autora estabelece uma sequência de etapas para a concretude de tal método de análise, são elas: pré-análise, exploração do material, determinação das unidades de registro, determinação das unidades de contexto, tratamento dos resultados, inferências e interpretação.

A definição do município de Araraquara como foco do estudo de caso ocorreu devido (i) ao caráter de descentralização quase total da gestão dos resíduos sólidos, de responsabilidade de uma autarquia, o DAAE; e (ii) ao fato de que, no que tange à participação social, o município possui um COMDEMA que esteve normativamente ativo no horizonte temporal da análise e tendo ainda, durante o período pesquisado, prevalência de mandatos de governo com ideais progressistas, destacadamente o Partido dos Trabalhadores (PT).

4. RESULTADOS

O município de Araraquara localiza-se na região central do estado de São Paulo e abriga uma população de 242.228 habitantes, de acordo com o Censo 2022. O município apresenta uma área territorial de 1.003,625 quilômetros quadrados, tendo uma densidade demográfica de 241,35 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2010, 2022). Dessa forma, o objeto desta pesquisa é uma cidade de porte médio que, de acordo com dados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (FIRJAN, 2009), demonstra-se como uma das cidades mais desenvolvidas nacionalmente em termos de qualidade de vida, renda, saúde e educação.

No município de Araraquara, uma autarquia – administração pública indireta – é responsável pela gestão de resíduos sólidos, o DAAE. Trata-se de uma estratégia municipal pouco disseminada para a gestão de resíduos sólidos, ainda que seja usual para outros setores do saneamento básico, como abastecimento de água e esgotamento sanitário. O município caracteriza-se pela existência de políticas consolidadas no âmbito da gestão de resíduos sólidos, como a coleta seletiva em parceria com uma cooperativa de catadores (GUSHIKEN, 2015).

Araraquara possui fragilidades em relação à gestão de resíduos sólidos, com destaque para a disposição final, uma vez que, atualmente, não possui aterro sanitário próprio. A antiga área do lixão do município foi adaptada para funcionar como um aterro controlado, o que ainda não cumpria a legislação. Nesse sentido, em 2012 concluiu-se o plano de encerramento do aterro controlado, mantendo-se o monitoramento da área e acompanhamento pela Companhia Ambiental do estado de São Paulo (CETESB). Dessa forma, todo o resíduo coletado é levado para o ponto de transbordo, ao lado do antigo aterro sanitário, de onde é transportado ao aterro privado de Guatapará. Os processos de coleta, transbordo e disposição final encontram-se sob responsabilidade do anteriormente citado DAAE, autarquia que contrata empresas para a realização destes serviços.

De acordo com pesquisa de Santiago (2016), com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), dentre os 33 municípios pertencentes à Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos Tietê/ Jacaré (UGRHI 13), as cidades de Araraquara e Baurum eram as únicas da UGRHI em que a gestão de resíduos era realizada por empresas públicas como autarquias.

Araraquara realiza cobrança pelos serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos, possui autossuficiência financeira com a gestão de resíduos sólidos de 108,85%, o que significa

que as despesas com os serviços da gestão de resíduos sólidos são cobertas pelas receitas arrecadadas com a taxa de gestão de resíduos do município, havendo inclusive margem excedente para investimentos (SNIS, 2022). Ainda, o município declarou despesa de R\$ 124,88 per capita/ano (SNIS, 2021).

Atualmente, Araraquara descentralizou quase 100% da gestão de resíduos ao DAAE, cujo recurso financeiro para cobrir parte dos custos desse serviço urbano advém da taxa de resíduos calculada em 7% sob o valor gasto com os serviços de fornecimento de água em cada residência.

Em pesquisa realizada por Martins, de Lorenzo e Alves de Castro (2017), ao exporem os resultados obtidos por meio de uma matriz SWOT (matriz FOFA, em português), informaram que Araraquara possuía enquanto forças: planejamento de ações voltadas para saneamento básico e resíduos sólidos desde 1970; PMGIRS elaborado em 2013 e aprovado em 2015; quadro administrativo amplo para gerir os resíduos sólidos; Conselho de Saneamento Básico; destinação final em aterro licenciado a partir de 2009; cobrança do serviço mediante Taxa de Resíduos Sólidos a partir de 2015; autossuficiência financeira da gestão de RSU em 2016; controle realizado através de indicadores; criação de cooperativa de catadores de materiais recicláveis em 2002; e a expansão da coleta seletiva em volume coletado e abrangência territorial.

Os autores ressaltam que duas oportunidades constatadas no município são: o envolvimento e maior participação popular com base histórica de propensão a eleger prefeitos de partidos cujos ideais tendem a ser progressistas; e a percepção da importância da questão dos resíduos por parte da população.

Diante das singularidades apresentadas por cada município, tomando como base normativa a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Araraquara instituiu a Lei nº 8.561/15, a qual dispõe sobre a Política Municipal de Resíduos Sólidos (PMRS) inferindo seus princípios, objetivos, metas e diretrizes, visando a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, inclusive os perigosos - com exceção dos rejeitos radioativos -, bem como à responsabilização de geradores, produtores, consumidores e gestores públicos.

No campo das responsabilidades, o município reitera o que ficou definido pela PNRS, que concede a gestão integrada dos resíduos sólidos ao poder público, organizações públicas e privadas e sociedade civil sob o viés da responsabilidade compartilhada, que inclui geradores, produtores, consumidores e gestores. Dessa forma, a todos pertence a incumbência de reduzir a produção de resíduos, minimizar o consumo e gerir os resíduos e rejeitos gerados. Ainda, a PMRS esclarece que:

Art. 5º - A Política Municipal de Resíduos Sólidos integra a Política Municipal do Meio Ambiente e articula-se com a política municipal de saneamento básico e as políticas de saneamento básico estadual e nacional. Parágrafo único. As competências administrativas sobre resíduos sólidos são aquelas definidas pela Constituição Federal de 1988, Constituição Estadual de 1989, e Lei Orgânica do Município de Araraquara de 1990 (ARARAQUARA, 2015).

Esse dispositivo enfatiza que a PMRS deve respeitar os princípios das leis similares a níveis estadual e federal, assim como a Lei Orgânica do Município enquanto instrumento de regulação das atividades administrativas de Araraquara. Nesse sentido, o art. 6º da política

municipal, ao propor seus princípios, mostra-se convergente à PNRS, como nos casos: da responsabilidade compartilhada; da gestão integrada; do poluidor pagador; da prevenção; da educação ambiental; da cooperação entre as diferentes esferas de governos e outros atores; do direito da sociedade à informação, *participação e controle social*, dentre outros aspectos.

Conforme os critérios da descentralização brasileira, cada ente federado possui seus próprios conselhos gestores de políticas públicas das mais diversas áreas. Na temática ambiental, a nível federal, tem-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a nível estadual, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA), e a nível municipal, o COMDEMA.

Sobre a participação e controle social, o art. 8º da normativa municipal trata dos instrumentos para o cumprimento dos princípios e objetivos, sendo que no parágrafo I e XIII infere, respectivamente, o PMGIRS e o COMDEMA. Esses são considerados ferramentas importantes para a operacionalização da política enquanto prática descentralizada e democrática. Ainda, sobre tal perspectiva, a Lei, em seu art. 14º, enfatiza que:

Art. 14. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei Federal nº 10.650, de 2003, e art. 47 da Lei Federal nº 11.445, de 2007 (ARARAQUARA, 2015).

Os dois dispositivos supracitados correspondem à participação social diante dos serviços públicos de saneamento básico e, especificamente, resíduos sólidos. O primeiro diz respeito ao acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o art. 47º da Lei nº 11.445/07 enfatiza o controle social dos serviços públicos de saneamento básico por meio dos órgãos colegiados de caráter consultivo de todas as esferas federativas, com representatividade, inclusive, dos usuários dos serviços e organizações da sociedade civil.

A própria caracterização apontada pelo instrumento normativo simboliza a errônea interpretação de que os conselhos gestores de políticas públicas, enquanto órgãos colegiados, não possuem a atribuição de deliberar, o que, não raro, descredibiliza as ações desses órgãos enquanto instrumentos das políticas públicas.

Vale ressaltar que, diferentemente do que ocorreu no âmbito nacional, o município de Araraquara teve aprovado primeiramente o PMGIRS em 2014 e posteriormente foi promulgada a lei que institui a Política Municipal de Resíduos Sólidos, em 2015. Isso ocorreu, principalmente, pelo fato de o município ser o ente federativo que mais participa da fase de implantação e execução das políticas públicas, importando-se, portanto, um instrumento mais operacional para preceder as atividades a serem desenvolvidas. De acordo com Chiavenato (2000), um dos elementos básicos da função administrativa é o planejamento. Portanto, esses planos de gestão, no que tange às políticas governamentais, são fundamentais para que haja o direcionamento das mesmas e a resolução dos problemas da melhor forma possível. Esta percepção é convergente com a PNRS, que traz o planejamento como um de seus pilares.

A PMRS pontua sobre o PMGIRS, identificando-o como uma ferramenta com o horizonte mínimo de 20 anos a ser revisado no máximo a cada quatro anos, tendo como premissa também a elaboração e revisão mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas. Sobre tal ponto, ao analisar a pesquisa

documental, observou-se que duas audiências públicas foram realizadas, nos dias 10 de junho (às 17 horas) e 17 de julho de 2014 (às 19 horas). Contudo, a representatividade da parcela da sociedade civil fora pouca ou inexistente. As listas de presença fornecidas que demonstram que em ambas as audiências compareceram de 20 a 25 pessoas, dentre elas, em sua grande maioria servidores públicos ou representantes dos órgãos públicos.

As atas das audiências realizadas não descrevem de fato o conteúdo do PMGIRS anexado no Plano Municipal de Saneamento Básico. Em ambas, há a explanação da importância da participação dos conselhos municipais relacionados ao assunto, mas em nenhuma delas observa-se uma fala ou posicionamento de algum representante desses conselhos. Como um ponto relevante a ser destacado, os documentos que ratificam o conteúdo das atas priorizam o poder de fala dos representantes da empresa contratada pela prefeitura para realizar a consolidação dos planos setoriais de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos. Ainda, não estão explícitos posicionamentos, opiniões e/ou sugestões por parte dos presentes, apenas observações e preocupações.

Com base no horizonte temporal estudado nesta pesquisa, analisaram-se três normativas que dispõem sobre a constituição ou reformulação do COMDEMA: Lei nº 6.973/09; Lei nº 8.056/13 e Lei nº 8.969/17. As três leis ordinárias possibilitaram compreender a estruturação do conselho, bem como sua funcionalidade, que no ordenamento atual, se institui como órgão de assessoramento local, consultivo e deliberativo no âmbito de sua competência, em assuntos referentes à gestão ambiental em Araraquara. O parágrafo único da Lei nº 8.969/17 atualizado pela Lei nº 10.144/21 estabelece que o COMDEMA ficará vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade, utilizando-se de sua organização administrativa para o desenvolvimento das finalidades.

De acordo com Santiago (2016), ao analisar a questão dos resíduos sólidos nas cidades da UGRHI 13, na qual se insere o município de Araraquara, a participação social ainda se apresenta de forma embrionária, mesmo sendo parte fundamental do processo decisório e da implementação das políticas públicas descentralizadas.

Esse quesito é um dos grandes entraves que pode ser uma força ou uma fraqueza para a efetiva gestão dos resíduos sólidos. Além disso, a autora aponta outra fragilidade encontrada: a falta de corpo técnico especializado para traçar indicadores e metas dos planos de gestão em consonância com as necessidades de proteção do meio ambiente. Essa ausência de colaboradores especializados na temática pode ser um dos fatores que levaram o PMGIRS do município a ter sido elaborado por uma empresa privada de consultoria em contrato com o DAAE, o que pode ter corroborado certo distanciamento da participação social.

Percebeu-se como problemática relevante do tema, as discontinuidades políticas com relação às secretarias e instituições participativas no município, em especial, àquelas que se relacionam com questões ambientais, como o COMDEMA. Cabe salientar, entretanto, que uma das principais diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos é justamente a gestão integrada dos resíduos; em outras palavras, o produtor, o consumidor e o governo possuem responsabilidades múltiplas, tanto na não geração, quanto na destinação final ambientalmente adequada.

De acordo com o que se pôde observar diante da análise das 71 atas das reuniões do COMDEMA dos anos de 2011 a 2021, houve uma certa frequência em atas não assinadas ou

assinadas por poucos membros. Além disso, comumente as reuniões são realizadas sem o quórum mínimo (cinquenta por cento). Não raro, constatou-se que os ausentes em grande parte pertencem a uma parcela do conselho composta pela sociedade civil. De maneira geral, os principais tópicos discutidos são: Programa Município VerdeAzul; arborização urbana; queimadas; Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental; educação ambiental; fauna e flora; e comunicados de resíduos descartados em locais inadequados. A tabela abaixo infere uma síntese das atas analisadas.

Tabela 1. Perfil das Atas do COMDEMA de Araraquara (2011-2021)

ANO	Quantidade de Atas	Temáticas principais
2011	3	Programa Município VerdeAzul.
2012	8	Licenciamento ambiental; reflorestamento; Selo Município VerdeAzul; solicitação de um Plano de Resíduos Sólidos.
2013	4	Município VerdeAzul; reformulação COMDEMA.
2014	9	Regimento interno; Plano Municipal de Saneamento ; Selo Município VerdeAzul; fauna e flora.
2015	6	Arborização; relatório do Programa Município VerdeAzul; queimadas; Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental.
2016	5	Deliberação do Plano Diretor; novo regulamento do Programa Município VerdeAzul; IPTU verde.
2017	3	Novos membros do conselho; queimadas; educação ambiental.
2018	4	Conferência Municipal de Meio Ambiente.
2019	12	Arborização; relatório do Programa Município VerdeAzul; queimadas; Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental; FEHIDRO; financiamento; regimento interno.
2020	8	Abastecimento de água; Programa Município VerdeAzul - diretiva conselho; poda drástica; queimadas; Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental; revitalização Basalto e captação do Paiol.
2021	9	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade; Município VerdeAzul; Plano Municipal de Meio Ambiente; Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental; educação ambiental

Fonte: Elaboração Própria. Informações retiradas das atas encaminhadas pelo COMDEMA.

A análise das atas permitiu perceber que as atividades do COMDEMA se baseiam mais na atuação consultiva do que deliberativa (sendo observadas apenas deliberações de regimentos do próprio conselho e da reformulação do Plano Diretor, em 2016). O PMGIRS foi mencionado em poucas reuniões, mas apenas a nível de comunicado. A questão dos resíduos sólidos aparece em raras reuniões com foco na informação de descarte de resíduos em locais inadequados, como terrenos baldios, popularmente denominados como 'bota-fora'.

A partir da última gestão em 2021, percebe-se uma postura mais ativa do conselho, o

que pode estar relacionado à reestruturação da Secretaria de Meio Ambiente. Mesmo assim, ainda há fragilidades no que tange à transparência e demandas deliberativas, notadamente na temática dos resíduos sólidos.

5. CONCLUSÃO

A descentralização da PNRS permite a elaboração de políticas e planos municipais que possam salientar e adaptar-se às suas particularidades, respeitando as prerrogativas e sujeições nacionais. Assim, tendo o Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos como um instrumento relevante para a implementação da PNRS frente às peculiaridades municipais, teve-se esse documento como parâmetro de análise da participação, via Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.

O estudo do município de Araraquara/SP permitiu observar que, no que concerne à gestão dos resíduos sólidos, alguns conselhos municipais poderiam estar em atuação, como o Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana e Ambiental (COMPUA); o Conselho Municipal de Saneamento Básico; o Conselho Consultivo do DAAE, e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).

Contudo, com base nas análises, observa-se que o COMDEMA não participou de forma a emitir pareceres ou deliberações diante do PMGIRS, devido às fragilidades do próprio conselho, o que dificulta a inserção da questão dos resíduos sólidos nas pautas das reuniões. Dentre essas debilidades, destacam-se a não assiduidade, a descredibilidade, as descontinuidades políticas, o caráter não deliberativo, o não *accountability* e a falta de publicidade e transparência.

Tais pontos podem se apresentar em um segundo momento como consequências daquilo que ainda é comum no contexto brasileiro, a dissociação entre técnica e política. Se, por um lado, os órgãos colegiados são estabelecidos por questões políticas, questões técnicas como a elaboração e execução de um plano de gestão acabam ficando a cargo de profissionais especializados que muitas vezes estão fora do cenário político local. Nesse sentido, o conselho acaba refletindo a própria estrutura tecno-política existente no país.

Além dessas constatações, percebeu-se com base nas entrevistas realizadas que a questão do meio ambiente ainda se insere de maneira incipiente nos cenários municipais, em especial devido à priorização de outros problemas públicos como saúde, educação, assistência social, dentre outros. As questões ambientais muitas vezes são percebidas como secundárias e acabam não tendo visibilidade por parte dos cidadãos. Por ser considerada um serviço público, a gestão dos resíduos sólidos permanece às margens da participação social, uma vez que é percebida como de responsabilidade exclusiva do poder público, o que não condiz com as prerrogativas constitucionais e da PNRS.

Nesse sentido, pesquisas como esta são fundamentais para diagnosticar a fragilidade e ineficiência dos espaços de participação social, fazendo-se necessárias adaptações no sentido de viabilizar maior participação efetiva da sociedade, maior engajamento nas questões públicas, como a gestão de resíduos sólidos, e garantir a paridade da representatividade nestes espaços. Ações nessa direção contribuirão para políticas públicas mais efetivas na esfera municipal.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ARARAQUARA. **Lei municipal nº 8.561**, de 13 de outubro de 2015. institui a política municipal de resíduos sólidos e dá outras providências. Tribuna Imprensa. Ano 18 – Exemplar nº 5.784. 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CÔRTEZ, S. M. V. ; GUGLIANO, A. A.. Entre neocorporativos e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias** 24, Porto Alegre, 2010, p. 44-75.

COSTA, A.B., & ZOLTOWSKI, A. P. C. Como escrever um artigo de revisão sistemática. In S. H. Koller, M.C.P. de Paula Couto, & J. V. Hohendorff (Orgs.), **Manual de Produção Científica (pp. 55-70)**. Porto Alegre, RS: Penso. 2014.

CRESWELL, J.W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: **Artmed**, 2010.

DODMAN, D.; MCGRANAHAN, G.; DALAL-CLAYTON, B. **Integrating the environment in urban planning and management**: key principles and approaches for cities in the 21st century. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 2013. Disponível em: <https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/unep247.pdf>. Acesso em: mai 2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. 2009. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=SP&IdCidade=350320&Indicador=1&Ano=2009>>. Acesso em: mai 2024.

GUSHIKEN, O. H. **Avaliação das Virtudes e Fragilidades de Programas Municipais de Economia Solidária**: um estudo de casos múltiplos. 2015. 163p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Centro Universitário de Araraquara, Araraquara, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: mai de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>. Acesso em: mai 2024.

JURAS, I. A. G. M. **Legislação sobre Resíduos Sólidos**: comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos. Consultoria Legislativa da Câmara de Deputados. Brasília. Abr 2012.

LUCHMANN, L. H. H. Participation and representation in managing councils and in participative budget. *Cad. CRH* [online]. 2008, vol.21, n.52, pp.87-97. ISSN 0103-4979. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100007>.

MARTINS, A. M.; DE LORENZO, H. C.; ALVES DE CASTRO, M. C. A. Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no município de Araraquara-SP: formulação e implementação. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 20, n. 1, p. 81-92, 2017. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2017.v20i1.499. Disponível em: <https://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/499>. Acesso em: mai. 2024

MESJASZ-LECH, A. Municipal waste management in context of sustainable urban development. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 151, p. 244-256, 2014.

SANTIAGO, C. D. **Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos**: desafios na implementação da política nacional de resíduos sólidos na bacia hidrográfica Tietê Jacaré/ SP. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. 174 p.



SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. (Orgs). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Ministério das Cidades. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos 2021**. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>. Acesso em mai 2024.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Ministério das Cidades. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos 2022**. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>. Acesso em mai 2024.

SPRATT, C.; WALKER, R.; ROBINSON, B. Practitioner research and evaluation skills training in open and distance learning. *Module A5: Mixed research methods*. Commonwealth of Learning, 2004. Disponível em: <http://oasis.col.org/bitstream/handle/11599/88/A5%20workbook.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: mai. 2024.