

Proposta de plano de ação para a estruturação de conselhos municipais de meio ambiente: estudo de caso em um CODEMA da região sul de Minas Gerais

Action plan proposal for structuring the municipal environmental councils: a case study in a CODEMA in the southern region of Minas Gerais – Brazil

Daiane Fernandes Lahmann*

Letícia Rodrigues da Fonseca**

Resumo: Com a descentralização da gestão ambiental por meio da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente e com a Constituição de 1988, os municípios se viram obrigados a criar e estruturar seus Conselhos Municipais do Meio Ambiente. Todavia, muitos municípios não possuem CODEMA e, quando possuem, não estão, de fato, estruturados. Assim, este estudo propõe identificar quais processos precisam ser implementados para promover a estruturação destes órgãos de acordo com a determinação legal. Para isso, realizou-se um estudo de caso único em um CODEMA da Região Sul de Minas Gerais e, por meio de análise documental, elaborou-se um Plano de Ação para a reestruturação deste órgão. Ao final, constatou-se que é necessário o cumprimento de seis requisitos para estruturação de um CODEMA: legislação pertinente; competências; características fundamentais; estrutura funcional; capacitação técnica; e participação cidadã.

Palavras-chave: Gestão ambiental municipal; Legislação ambiental.

Abstract: With the decentralization of environmental management through the institution of the National Environment Policy and with the 1988 Constitution, municipalities were forced to create and structure their Municipal Environment Councils. However, many municipalities do not have CODEMA and when they

* Mestre em Sustentabilidade em Recursos Hídricos – UNINCOR (2017-2019). Graduada em Direito – Faculdades Integradas Vianna Junior (2009-2013). Especialista em Educação Ambiental – UFLA – Universidade Federal de Lavras (2015/2016). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico – PUC Minas (2016-2018). Foi assessora Jurídica da Agência Regional de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Grande – ARPA Rio Grande (2016-2019). Foi professora do PRONATEC (campus Lavras – MG). Professora de Direito Ambiental e de Direito Hídrico da UNINCOR – unidade Caxambu (2020).

* Doutora e Mestre em Administração. Graduada em Ciência da Computação e Administração. Especialista em Gestão de Tecnologias da Informação. Professora do Curso de Mestrado Profissional Sustentabilidade em Recursos Hídricos e do Curso de Mestrado Profissional Gestão, Planejamento e Ensino, ambos oferecidos pela Universidade Vale do Rio Verde (UninCor).
Submissão: 15.04.2020. **Aceite:** 28.01.2021.

do, they are not, in fact, structured. Thus, this study proposes to identify which processes need to be implemented to promote the structuring of these bodies according to the legal determination. For this, a single case study was carried out in a CODEMA in the Southern Region of Minas Gerais and, through documentary analysis, an Action Plan was elaborated for the restructuring of this body. At the end, it was found that it is necessary to comply with six requirements for structuring a CODEMA: relevant legislation; Skills; fundamental characteristics; functional structure; technical training and citizen participation.

Keywords: Environmental legislation; Municipal environmental management.

Introdução

A gestão ambiental tem se apresentado como uma preocupação para as Administrações Públicas locais com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, por meio da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que descreve a responsabilidade pela proteção e a melhoria da qualidade ambiental como sendo da União, dos estados e dos municípios que constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, o meio ambiente foi reconhecido como direito fundamental, bem de uso comum do povo e direito de todos, impondo-se ao poder público, mais uma vez, o dever de defendê-lo (art. 225), o que pressupõe políticas públicas construídas em conjunto com a sociedade (LEME, 2010).³

Em 1998, com o advento da Lei 9.605/98 sobre Crimes Ambientais, possibilitou-se a cobrança de multas por infração ambiental pelos municípios, desde que estes disponham de uma Secretaria de Meio Ambiente (ou órgão afim) ou de Conselho Municipal de Meio Ambiente – CODEMA, integrado ao Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Como órgãos consultivos, deliberativos e normativos, os CODEMAs são responsáveis pela aprovação e acompanhamento da implantação da Política Municipal do Meio Ambiente.

A representação municipal no CODEMA é feita pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANNAMA. Essa associação, além de tratar de assuntos relacionados ao meio ambiente, fomenta a criação de órgãos municipais e trata de sua estruturação (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).⁴

³ LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e políticas públicas*, 2, p. 25-52, 2010.

⁴ ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabricio. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. *Saúde e Sociedade*, v. 21, p. 33-47, 2012.

A literatura enfatiza que a efetividade dos CODEMAs está ligada, principalmente, a sua estrutura e funcionamento (LEME, 2010).⁵

No entanto, percebe-se atualmente que muitos municípios brasileiros sequer possuem CODEMAs, e quando possuem, não há estrutura técnica para exercer suas competências.

Conforme Ávila e Malheiros (2012),⁶ entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, poucos implantaram a gestão ambiental de forma efetiva e nos moldes da sustentabilidade, o que ocasionará soluções cada vez mais onerosas e difíceis, comprometendo assim o desenvolvimento sustentável local que envolve a área da saúde, saneamento, entre outras. Isto também ocorre, especificamente, na implementação e estruturação dos CODEMAs.

De acordo com a última pesquisa realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – em 2017, por meio do MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 74,1% dos municípios brasileiros dispunham de CODEMA. Este número é considerado irrisório quando comparado a outros conselhos municipais que são obrigatórios segundo leis federais e que estão presentes em quase todos os municípios do país, como os de assistência social, saúde, direitos da criança e do adolescente (IBGE, 2017; LEME 2010).⁷

Logo, percebe-se que a maioria dos municípios enfrenta problemas estruturais e políticos que obstaculizam seu papel gestor na implementação dos CODEMAs.

Partindo do pressuposto de que a estruturação dos CODEMAs não é realizada conforme regulamentação legal específica, este estudo propôs, como objetivo geral, identificar quais processos precisam ser implementados para promover a estruturação destes órgãos.

Já como objetivos específicos, buscou-se: identificar e entender os requisitos que precisam ser atendidos para se estruturar um CODEMA e compreender as dificuldades para reestruturá-lo. Após esta investigação, desenvolveu-se um plano de ação para a estruturação do CODEMA investigado.

Além da relevância social, justifica-se o presente trabalho pela demanda por conhecimento científico e acadêmico. Ao consultar bases de dados como Scielo, Web of Science e Portal da Capes, encontraram-se poucos estudos sobre

⁵ LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e políticas públicas*, 2, p. 25-52, 2010.

⁶ **ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS**, Tadeu Fabricio. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. *Saúde e Sociedade*, v. 21, p. 33-47, 2012.

⁷ IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017*. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. 2017. LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e políticas públicas*, 2, p. 25-52, 2010.

o tema abordado, o que evidencia a necessidade de desenvolvimento desta área de estudo. Este cenário é confirmado por Novicki e Souza (2010),⁸ que em um estudo específico descreveram que a produção era qualitativamente incipiente e inexpressiva, de autoria descontínua, de elevada dispersão e desequilíbrio.

Material e métodos

1.1 Instituição selecionada

Dentro do Sistema Municipal Ambiental, o CODEMA pesquisado pertence a um município da região Sul de Minas Gerais e foi criado por meio da Lei Municipal nº 1.498, de 22 de março de 1984, sendo a sua última lei de reestruturação de 2004 (Lei 182/2004). Atualmente, além de consultivo e deliberativo, é competente para emitir parecer conclusivo sobre os pedidos de alvará de localização e concessivo para expedir licenças de atividades poluidoras e/ou de recursos ambientais dirigidos ao município.

Entretanto, em 2016, por meio de determinação judicial da Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do estado de Minas Gerais, este CODEMA teve suas atividades suspensas até que se reestruturasse com aparelhos e profissionais qualificados na área ambiental para assessoria, isto porque, conforme considerado por aquele órgão ministerial e acatado pelo juiz, mesmo não possuindo estrutura adequada, corpo técnico e regimento interno, estava expedindo licenças ambientais para empreendimentos sem a análise adequada dos riscos. Para resolver a questão, celebrou-se um Termo de Ajustamento de Conduta, ou seja, um acordo com o objetivo de viabilizar o funcionamento do CODEMA, que foi homologado pelo juiz.

Diante desse cenário e na tentativa de resolver a questão no decorrer do processo, foram sancionadas algumas leis: lei nº. 606 de 19 de junho de 2017, que reformulou a lei deste CODEMA, prevendo a elaboração de seu regimento interno; lei nº 605 de 25 de agosto de 2017, que criou o Fundo Municipal de Meio Ambiente – MMA; lei nº 934 de 01 de novembro de 2017, que designou os membros do conselho municipal; lei nº 971 de 15 de janeiro de 2018, que nomeou o gestor do fundo municipal. No entanto, atualmente, este CODEMA encontra-se em fase de cumprimento do que foi estipulado no acordo, mas de fato ainda não está reestruturado em sua integralidade. Portanto, fez-se necessário o presente

⁸ NOVICKI, Victor; SOUZA, Donaldo Bello de. Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil: perspectivas e desafios. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, v. 18, n. 69, 2010.

trabalho para se evitar a suspensão das atividades deste CODEMA e a deliberação de ações contrárias ao meio ambiente.

1.2 Coleta e análise de dados

Realizou-se uma análise documental (MALHOTRA, 2006)⁹ de documentos oficiais do CODEMA pesquisado e da legislação ambiental, que possibilitou a elaboração de um plano de ação por meio da ferramenta de gestão 5W2H para a reestruturação deste órgão, conforme os requisitos legais.

Este plano de ação é constituído por seis categorias ou requisitos: legislação pertinente; competências; características fundamentais; estrutura funcional; capacitação técnica e participação cidadã.

Estas seis categorias ou requisitos necessários para a estruturação de um CODEMA, que foram identificadas a partir da análise documental, foram organizadas por meio da técnica de codificação (GIBBS, 2009).¹⁰

Para possibilitar uma melhor compreensão acerca desta técnica de análise de dados, neste estudo as categorias gerais denominadas como “código pai” correspondem aos requisitos, como por exemplo, legislação pertinente, e as categorias associadas às gerais, denominadas como “código filho”, representam as atividades que precisam ser cumpridas para se atender a cada requisito, como por exemplo: desenvolver e aprovar o regimento interno. O contexto apresentado como exemplo é descrito na Figura 1.

Figura 1 – Hierarquia de Codificação



Adaptado de Gibbs, 2009.

Para cada requisito, estabeleceu-se um conjunto de atividades que foram apresentadas na forma de um *check list*, e para cada atividade, quando não aten-

⁹ MALHOTRA, K. Naresh. *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada*. 4 ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2006.

¹⁰ GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

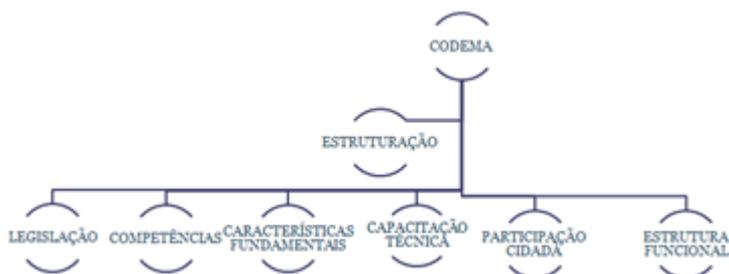
dida, determinaram-se recomendações, ou seja, propostas para o cumprimento destas atividades que foram instituídas pelos autores a partir do arcabouço teórico utilizado para realizar esta pesquisa.

Ao final, foi possível identificar se as recomendações foram cumpridas ou se estavam em fase de implementação. No caso do não cumprimento, uma justificativa para tal foi apresentada.

Resultados e discussões

A Figura 2 apresenta os requisitos que precisam ser atendidos para a estruturação de um CODEMA.

Figura 2 – Requisitos para estruturação de um CODEMA



Org. do autor, 2019.

Foram propostas 46 atividades para se estruturar um CODEMA. Destas, 20 já haviam sido executadas pelo CODEMA investigado antes do Plano de Ação e 26 necessitaram de recomendação para o seu cumprimento. Ao final, 11 recomendações foram cumpridas integralmente, duas estão em fase de implementação e 13 não foram cumpridas.

Divididas por requisitos, foram propostas cinco atividades de Legislação, das quais três foram cumpridas e duas estão em fase de implementação; sete de Competências, sendo que nenhuma foi cumprida; sete de Características Fundamentais, das quais cinco foram cumpridas e duas não foram cumpridas; três de Estrutura Funcional, das quais uma foi cumprida e duas não; duas de Capacitação que não foram cumpridas e duas de Participação Cidadã, ambas cumpridas.

Nas seções posteriores, são descritas de modo sintético as atividades que precisam ser realizadas para o atendimento de cada requisito, se foram executadas antes ou após o plano de ação proposto, bem como o *status* atual e as comprovações do cumprimento.

2.1 Legislação pertinente

O estudo de caso possibilitou concluir que a legislação ambiental é o ponto inicial para a criação de um CODEMA. No entanto, não é suficiente para estruturá-lo, é preciso o cumprimento dos demais requisitos para que não seja uma mera formalidade.

As atividades estabelecidas para este requisito, bem como o *status* acerca do seu cumprimento, são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Atividades propostas dentro do requisito Legislação Pertinente

LEGISLAÇÃO PERTINENTE			
Atividades	Executadas pelo CODEMA		Status atual e comprovação do cumprimento
	Antes do Plano de Ação	Depois do Plano de Ação	
1) Instituição da Lei de criação	X		Lei municipal nº 1.498/84
2) Instituição da Lei de reestruturação	X		Leis municipais: nº 182/2004 e nº 606/2017
3) Constituição da Plenária	X		Ata do workshop 26/10/2017 e Decreto 934/2017
4) Desenvolver e aprovar o regimento interno	X		Ata de 15/05/18
5) Decreto do Regimento Interno		X	Cumprido Decreto nº 1058/2018
6) Criação e regulamentação do FMMA	X	X	Cumprido Lei Municipal nº 615/2017 e ofício do dia 11/02/19
7) Nomeação do gestor do FMMA	X		Decreto nº 971/2018
8) Instituição da Lei do paisagismo e arborização urbana	X		Lei nº 640/2017
9) Auxílio na elaboração do Manual de Arborização Urbana		X	Em implementação Ata do dia 29/11/18 – mobilização
10) Desenvolvimento e aprovação do código de Ética		X	Cumprido Ata do dia 11/02/19
11) Instituição do Código de Postura do Município	X		Lei Complementar nº 133/15

12) Revisão da Lei Orgânica	X		Cumprido Dezembro de 2017
13) Revisão do Plano Diretor		X	Em implementação Ofício 19/10/19
14) Instituição da Lei de Uso e Ocupação do Solo	X		Revisão promulgada em 21/12/17

Org. do autor, 2019.

No caso em discussão, constatou-se que foram criadas várias leis para reestruturação do CODEMA com o intuito de adequá-lo às determinações legais.

No entanto, após concluir as etapas de criação de um CODEMA, é preciso instituir o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA, que representa um importante instrumento econômico para prevenção, controle e mitigação dos impactos ambientais (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI, 2012),¹¹ bem como um mecanismo de execução de políticas públicas (CUZZUOL, 2015).¹²

Como o fundo do CODEMA pesquisado estava praticamente inativo, foi recomendado o encaminhamento de ofício ao Ministério Público, solicitando a possibilidade de destinação de algumas compensações ambientais ao FMMA, de forma a subsidiar a reestruturação do CODEMA. Embora a recomendação tenha sido cumprida, o representante do Ministério Público à época entendeu que não era possível fazer a destinação para o FMMA.

Além das leis atinentes à criação e funcionamento de um CODEMA, é preciso que exista uma legislação ambiental municipal que deverá ser observada no momento da realização de suas competências, como a Lei nº 640 de 22/12/2017, criada pelo município do CODEMA analisado, para disciplinar o paisagismo e a arborização urbana, uma vez que, com o crescimento urbano desenfreado, a arborização urbana desempenha um papel importante na melhoria das condições de vida, exigindo um planejamento urbano organizado e bem estruturado (MELO; ROMANINI, 2019).¹³

O CODEMA foco deste estudo não possui o manual de arborização urbana, embora a Lei Municipal nº 640/2017 acima citada (art.45) tenha determinado a elaboração do manual de recomendações técnicas para arborização técnica urbana

¹¹ GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JR., Arlindo. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 19, n. 62, p. 527-550, set. 2012.

¹² CUZZUOL, Samara Freire Abud. *A criação dos fundos ambientais municipais como instrumento de gestão pública local*. 2015.

¹³ MELO, Evanisa Fátima Reginato Quevedo; ROMANINI, Anicoli. A gestão da arborização urbana na cidade de Passo Fundo/RS. *Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana*,

pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, no prazo de seis meses, que venceu em julho de 2018.

Sendo assim, foi recomendada a busca por auxílio para a sua elaboração. Essa recomendação encontra-se em implementação, pois só foi realizada a mobilização em assembleia, mas as reuniões não foram ainda agendadas com os responsáveis em cooperar.

Também se encontra em implementação a recomendação da revisão do Plano Diretor, que há mais de 12 anos não era atualizado. Ele representa um dos instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana e é de suma importância para o processo de planejamento municipal, devendo ser compatível com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).¹⁴

2.2 Competências

O segundo requisito foi denominado como competências, pois os CODEMAs possuem várias delas que serão definidas na sua lei de criação, como a proposição de políticas públicas, normas e diretrizes, além de acompanhar a execução da política de meio ambiente (CHIESA, 2009).¹⁵ No CODEMA analisado, ao instituir sua lei de reestruturação n.º 606/2017, o mesmo previu vinte e sete competências, das quais as seguintes foram analisadas, conforme Quadro 2.

v. 2, n. 1, p. 1-16, 2019.

¹⁴ REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 2, p. 255-272, 2007.

¹⁵ CHIESA, M. A. S. Gestão ambiental: entraves e perspectivas para a municipalização no Estado do Espírito Santo. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. *Anais...* Brasília, 2009.

Quadro 2 – Atividades propostas dentro do requisito Competências.

COMPETÊNCIAS			
Atividades	Executadas pelo CODEMA		Status atual e comprovação do cumprimento
	Antes do Plano de Ação	Depois do Plano de Ação	
1) Conscientização pública por meio da EA		2X (2 recomendações)	Não cumprido
2) Proposição da celebração de convênios, parcerias, consórcios e outros	X		Acordo de cooperação ARPA Rio Grande Declaração de cooperação técnica – Consórcio regional de Saneamento básico
3) Apresentação da proposta orçamentária		X	Não cumprido
4) Identificação de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação		X	Não cumprido
5) Recebimento de representações	-----	-----	Não foi identificado durante a pesquisa e depende da provocação da população. Não há como recomendar uma ação.
6) Concessão de licenças ambientais		X	Não cumprido
7) Orientação acerca do exercício do poder de polícia	X		Lei municipal nº 606/2017
8) Proposição de instituição de unidades de conservação		X	Não cumprido
9) Apreciação e deliberação sobre a emissão de alvarás, certidões de localização ou declaratórias	X		Constatado em várias atas: ex: ata 14/06/18.
10) Opinar nos estudos sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano	X		Constatado em várias atas: ex: ata 16/08/18; 20/03/19; 29/11/18.
11) Autorização de intervenções em APP.		X	Não cumprido

Org. do autor, 2019.

Apesar de prever em sua lei de criação vinte e sete competências, constatou-se durante a pesquisa a concentração do CODEMA em deliberações sobre

loteamentos, autorização de poda e corte, análise de alvará de localização e autorização em intervenção em Área de Preservação Permanente – APP urbana. As ações em EA ainda são incipientes diante da necessidade de se conscientizar a população, principalmente, sobre a importância de sua participação na gestão ambiental municipal. Além disso, percebeu-se que ele ainda não está totalmente estruturado para realização do licenciamento, embora essa competência possa trazer benefícios econômicos para o município.

Nesse requisito, destacam-se as recomendações com relação ao levantamento de áreas possíveis de se transformarem em unidades de conservação, espaços territoriais com recursos naturais que são criadas pelo Poder Público, às quais são aplicadas garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000),¹⁶ e áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, para posterior encaminhamento aos órgãos responsáveis. Essas recomendações, como todas as outras, não foram cumpridas devido à ausência de reuniões nos meses seguintes à recomendação.

2.3 Características fundamentais

Para exercer as suas competências e se estruturar de acordo com a determinação legal, o CODEMA precisa possuir algumas características fundamentais que são apresentadas no Quadro 3, juntamente com o *status* acerca do seu cumprimento.

Quadro 3 – Atividades propostas dentro do requisito Características fundamentais

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS			
Atividades	Executadas pelo CODEMA		Status atual e comprovação do cumprimento
	Antes do Plano de Ação	Depois do Plano de Ação	
1) Paridade		X	Cumprida Ata do dia 11/02/19
2) Representatividade		X	Não cumprido
3) Credibilidade	X		Identificou-se diversidade na composição das entidades
4) Deliberativo	X		Lei municipal nº 20/95
5) Publicação das datas/calendário das reuniões		X	Cumprido 11/03/19

¹⁶ BRASIL. *Lei 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

6) Publicação das pautas de reuniões		X	Cumprido 13/02/19
7) Divulgação das atas		X	Cumprido 13/02/19
8) Ferramentas de comunicação		2X (2 recomendações)	Não cumpridas

Org. do autor, 2019.

Constatou-se, por meio do seu regimento interno, que o CODEMA pesquisado é paritário, deliberativo e passou a ter publicidade após o cumprimento da recomendação de publicação de seus atos (pautas, datas das assembleias e atas) no site da prefeitura, embora não tenha aumentado a participação cidadã com o seu comparecimento nas assembleias.

O termo deliberativo significa que os conselhos municipais devem decidir sobre as demandas ambientais municipais definidas na lei ordinária que o criou, logo, não são meramente consultivos e paritários, mas formados por vários representantes da sociedade de forma igualitária (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).¹⁷

Em complemento à paridade, a representatividade, segundo Lenzi (2010),¹⁸ significa que os conselheiros representantes de cada entidade devem conhecer a realidade local do município no que se refere aos seus conflitos socioambientais locais, às aspirações e necessidades da comunidade.

Nesse sentido, averiguou-se que existia um conselheiro representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA que não era do município, não conhecia a realidade local, que não participava ativamente das reuniões e era titular, motivo pelo qual foi recomendada a alteração do regimento interno para passar a exigir que os conselheiros tenham domicílio civil no município. As sugestões não foram analisadas em tempo, pois não ocorreram reuniões por falta de quórum após a entrega do Plano de Ação.

Por fim, o CODEMA ainda não possui ferramentas próprias de comunicação, não cumprindo as recomendações de elaboração de um site institucional e de uma página na rede social devido à falta de tempo hábil para desenvolver um projeto

¹⁷ BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações (Campo Grande)*, v. 18, n. 1, p. 89-102, 2017.

¹⁸ LENZI, Eliana Magali. *Análise da institucionalização dos conselhos municipais de meio ambiente da região da AMFRI*. 2010. 91 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade Vale do Itajaí – Univali, Itajaí, 2010.

de extensão com este propósito em parceria com uma instituição educacional, conforme sugerido por uma das conselheiras daquele conselho e registrado em ata, mormente porque o FMMA não possui fundos para custear a proposta.

2.4 Estrutura funcional

A estrutura funcional de um CODEMA concentra-se em atividades administrativas e institucionais que garantem a funcionalidade ininterrupta do conselho, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Atividades propostas dentro do requisito Estrutura funcional

ESTRUTURA FUNCIONAL			
Atividades	Executadas pelo CODEMA		Status atual e comprovação do cumprimento
	Antes do Plano de Ação	Depois do Plano de Ação	
1) Sede própria		X	Não cumprido
2) Linha telefônica		X	Não cumprido
3) Endereço eletrônico	X		Cumprido Condema.(município).mg@gmail.com
4) Operacionalidade		X	Cumprido e não aceito Ata 11/02/19

Org. do autor, 2019.

O CODEMA pesquisado não possui sede própria, secretariado e telefone, o que dificulta sua estruturação. A operacionalidade diz respeito à regularidade e à ininterruptibilidade das assembleias ordinárias e extraordinárias. A assiduidade com que este CODEMA se reúne é um fator que influencia a sua efetividade. Para muitos autores, as reuniões do conselho devem ocorrer frequentemente, uma vez que possibilitam a incorporação de novas ideias e diretrizes que contribuem ainda mais para o alinhamento ambiental do município com a proposta governamental (AMARAL; PIZELLA, 2016, ÁVILA; MALHEIROS, 2012).¹⁹

Assim, tendo em vista a análise das atas, recomendou-se o aumento da periodicidade das reuniões de uma vez para duas vezes ao mês, o que não foi aceito quando colocado em votação na assembleia.

¹⁹ AMARAL, Thaís Pigozzi Codo; PIZELLA, Denise Gallo. Os conselhos municipais de meio ambiente na gestão ambiental: estudo de caso do município de Ilha Solteira (SP). In: XIII Congresso Nacional de Meio Ambiente de Poços de Caldas. Poços de Caldas, 2016. *Anais...*

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS; Tadeu Fabricio. **O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios.** *Saúde e Sociedade*, v. 21, p. 33-47, 2012.

Entretanto, percebeu-se que a ausência de operacionalidade está relacionada, principalmente, à participação de cada conselheiro, especificamente em relação à falta de comprometimento em comparecer às reuniões, o que acaba ocasionando a não formação de quórum para deliberação, o que foi constatado por meio da análise da presença nas atas de reuniões.

2.5 Capacitação técnica

A capacitação técnica, igualmente à EA, é um instrumento para o estabelecimento de ações efetivas que contribuam para a preservação ambiental e legal nos CODEMAs e que foi determinada a partir das seguintes atividades discriminadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Atividades propostas dentro do requisito Legislação pertinente

CAPACITAÇÃO TÉCNICA			
Atividades	Executadas pelo CODEMA		Status atual e comprovação do cumprimento
	Antes do Plano de Ação	Depois do Plano de Ação	
1) Corpo técnico à disposição	X		Cumprido Parceria com a ARPA e com o consórcio regional de saneamento
2) Capacitação de conselheiros		X	Não cumprido
3) Criação de Câmaras técnicas		X	Não cumprido

Org. do autor, 2019.

A multidisciplinaridade na composição dos conselheiros caracteriza-se como um dos requisitos para o desempenho satisfatório das funções atribuídas pelo CODEMA à Plenária, conforme asseverado por Pagotto e Pizella (2017).²⁰

Embora haja uma equipe multidisciplinar na composição da Plenária e a disponibilização por parceria de dois técnicos, ainda há a necessidade de formação de um corpo técnico próprio do CODEMA, caso o município queira realizar o licenciamento ambiental.

Além disso, é necessário que todos os conselheiros sejam conhecedores da questão ambiental, por isso foi sugerida a participação em dois eventos (Direito

²⁰ PAGOTTO, Mariane Elisa; PIZELLA, Denise Gallo. Municipalização do licenciamento ambiental: uma análise institucional, tendo como estudo de caso o município de Três Lagoas, MS. In: VIII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental Campo Grande/MS. Campo Grande, 2017. *Anais...*

Ambiental e Arborização Urbana), mas não houve reuniões seguintes a eles para análise dos conselheiros.

Igualmente, foi sugerida a formação de uma câmara técnica para tratar das questões legais e institucionais com mais técnica e zelo, mas que não foi colocada em pauta. Ressalta-se que somente com estes órgãos estruturados e funcionando ativamente, com servidores habilitados e representação social, será possível aos municípios desempenharem as funções que lhes foram atribuídas pelo CODEMA de forma satisfatória, sendo assim, capazes de licenciar atividades potencialmente causadoras de dano ambiental (PAGOTTO; PIZELLA, 2017).²¹

2.6 Participação cidadã

O CODEMA é, sobretudo, um espaço de participação social, de negociação de demandas e interesses, bem como de mediação de conflitos, sendo uns dois mais importantes instrumentos de participação de apoio à política ambiental local, que possibilita uma nova cultura cívica (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).²²

Quanto a este requisito, identificou-se que a verificação da efetividade da participação cidadã pode ser analisada conforme os seguintes aspectos apresentados no Quadro 6, que também apresenta o *status* acerca do seu cumprimento.

Quadro 6 – Atividades propostas dentro do requisito Participação cidadã

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ			
Atividades	Executadas pelo CODEMA		Status atual e comprovação do cumprimento
	Antes do Plano de Ação	Depois do Plano de Ação	
1) Participação cidadã nas deliberações		X	Cumprido Decreto 1054/2018
2) Participação de cidadãos nas assembleias	X		Não foi identificado durante a pesquisa
3) Participação de representantes da parte interessada			Não foi identificado durante a pesquisa

²¹ PAGOTTO, Mariane Elisa; PIZELLA, Denise Gallo. Municipalização do licenciamento ambiental: uma análise institucional, tendo como estudo de caso o município de Três Lagoas, MS. In: VIII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental Campo Grande/MS. Campo Grande, 2017. *Anais...*

²² ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS; Tadeu Fabricio. **O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios.** *Saúde e Sociedade*, v. 21, p. 33-47, 2012.

4) Assiduidade dos conselheiros	X		Cumprido Ofício 28/06/19
5) Tempo de mandato	X		Cumprido Lei 182/2004 e Lei 606/2017

Org. do autor, 2019.

No CODEMA pesquisado, constatou-se em ata do workshop e no Decreto Municipal nº 934/2017 que o presidente da Plenária foi indicado pelo Poder Público sem participação dos conselheiros na eleição, o que foi corrigido em ata do dia 15/05/18, com eleição de toda a Diretoria sem influência ou indicação.

Também foi possível analisar nas atas a ausência da utilização da Tribuna Livre, na qual é permitido a qualquer cidadão relatar ou questionar assuntos de interesse da comunidade relativos ao meio ambiente.

Nesse sentido, foi recomendada a publicação das datas das assembleias e das atividades do CODEMA de forma a instigar uma maior participação da população nesse sentido.

Embora o CODEMA tenha realizado a publicação das informações acima referidas no site, não houve mudanças na participação da sociedade. Além disso, enfatizou-se a necessidade primordial de conscientização ambiental da população sobre o papel do CODEMA para se alcançar essa participação, pois apenas compartilhar no site não é suficiente para atingir a sociedade.

A participação social nos CODEMAs garante uma gestão ambiental coletiva com divisão de responsabilidade com a comunidade e que pode ser potencializada com a divulgação das reuniões e do trabalho desenvolvido naqueles espaços (FERREIRA; FONSECA, 2014).²³

Infere-se, portanto, que a informação é necessária e oportuniza a participação cidadã, garantindo a gestão democrática das questões ambientais. No entanto, deve ser viabilizada por meio da EA, de modo a não ser comprometida e transparecer apenas como o cumprimento de mera formalidade (FACIN *et al.*, 2012).²⁴

Com relação à assiduidade dos conselheiros, constatou-se das atas que o motivo crucial foi a falta de quórum para deliberação, ou seja, a ausência de alguns conselheiros impediu que as reuniões acontecessem nos meses de outubro e dezembro de 2018 e nos meses de janeiro, abril, junho e julho de 2019.

²³ FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG). *Ambiente & Sociedade*, v. 17, n. 3, p. 239-258, jul-set. 2014.

²⁴ FACIN, M. A. *et al.* Conselhos ambientais: considerações para fomentar a educação ambiental.

Além disso, mesmo com a formação de quórum mínimo nos meses em que houve reunião, foi possível verificar a ausência de alguns conselheiros titulares e, inclusive, de seus suplentes, o que não poderia acontecer.

Diante do que foi averiguado, elaborou-se um controle de presença de cada um dos conselheiros a partir da análise das atas e que foi encaminhado para o CODEMA por e-mail com a seguinte recomendação: “baseando-se neste controle, oficiar às instituições para informar as ausências de representantes titulares e seus suplentes que não têm comparecido nas reuniões. Se a situação persistir, solicitar a indicação de novos representantes àquelas instituições”. A recomendação foi cumprida por meio do Ofício 010/2019/CODEMA, que foi enviado no dia 28/06/19 para o Poder Executivo, no qual solicitou-se a indicação de dois novos membros e exigiu-se o comparecimento às reuniões do CODEMA. Com relação às demais instituições, os ofícios ainda serão encaminhados.

Conclusão

Ao final deste trabalho, foi possível concluir que é necessário atender a seis requisitos para se estruturar um CODEMA: legislação, competências, características fundamentais, estrutura funcional, capacitação técnica e participação cidadã.

Diante disso, é necessário que o CODEMA pesquisado atenda a todas as recomendações do plano de ação e volte a realizar as reuniões de maneira regular e ininterrupta, sob pena de ter suas atividades novamente suspensas por falta de estruturação, o que causaria um prejuízo para a gestão democrática municipal do meio ambiente.

A falta de engajamento verificada decorre, inclusive, da deficiência cultural em sede de EA. Parte considerável dos conselheiros, ao não darem a devida importância para o cargo e relevância para a posição que ocupam, acabam por inviabilizar o adequado funcionamento dos CODEMAs, fato este que, em última análise, compromete e produz efeitos nocivos à boa gestão ambiental, negligência esta que não deveria ocorrer.

Faz-se necessário, portanto, que a indicação dos conselheiros, a fim de que o êxito esperado seja obtido, dê-se, preferencialmente, entre pessoas que tenham familiaridade e demonstrem genuíno interesse pelas causas ambientais. Portanto, a análise do perfil dos potenciais conselheiros deverá ser elemento obrigatório, justamente para se buscar não somente a maior participação dos mesmos, mas, sobretudo, a qualidade, eficiência e operacionalização dos temas debatidos e deliberados.

Logo, o investimento em EA e na adequada estruturação dos órgãos de fiscalização e deliberação de temas afetos ao meio ambiente deve ser tratado com a mesma relevância e prioridade que a saúde, a segurança pública, previdência e outros temas que dominam o debate político.

Os CODEMAs precisam ser despolitizados e assumir protagonismo. O trabalho que se realiza e tudo o que neles se delibera precisa ser feito de forma mais séria, abrangente, contundente e pública.

Mesmo após a implementação de algumas recomendações sugeridas pelo Plano de Ação, observam-se lacunas nas práticas de monitoramento e avaliação de sua implementação pelos membros deste CODEMA, bem como divergência na decisão e implementação da sua atividade.

Assim, denota-se a necessidade premente de um apoio maior do Poder Público local, bem como da conscientização da sociedade civil e dos representantes dos entes públicos de seu papel na participação sociopolítica e na formulação e implementação de políticas públicas enquanto conselheiros de CODEMAs.

Recomenda-se ainda que este plano de ação seja aplicado em outros CODEMAs para validá-lo ou mesmo complementá-lo, tendo em vista suas limitações como, por exemplo, o fato de que as atividades que não foram cumpridas não chegaram a ser avaliadas quanto a sua efetividade.

Por fim, a título de pesquisas futuras, sugere-se o desenvolvimento de cursos de capacitação voltados para a estruturação dos CODEMAs a partir dos resultados e das diretrizes que foram propostos neste trabalho.

Referências

AMARAL, Thaís Pigozzi Codo; PIZELLA, Denise Gallo. Os conselhos municipais de meio ambiente na gestão ambiental: estudo de caso do município de Ilha Solteira (SP). In: XIII Congresso Nacional de Meio Ambiente de Poços de Caldas. Poços de Caldas, 2016. **Anais...**

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabricio. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 33-47, 2012.

BRASIL. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, n. 1, p. 89-102, 2017.

CHIESA, M. A. S. Gestão ambiental: entraves e perspectivas para a municipalização no Estado do Espírito Santo. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. **Anais...** Brasília, 2009.

CUZZUOL, Samara Freire Abud. **A criação dos fundos ambientais municipais como instrumento de gestão pública local**. 2015. Disponível em: <https://sfabud.jusbrasil.com.br/>

artigos/231519900/a-criacao-dos-fundos-ambientais-municipais-como-instrumento-de-gestao-publica-local. Acesso em: 03 mar. 2022.

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

FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 3, p. 239-258, jul-set. 2014.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JR., Arlindo. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 19, n. 62, p. 527-550, set. 2012.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. 2015.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. 2017.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, 2, p. 25-52, 2010.

LENZI, Eliana Magali. **Análise da institucionalização dos conselhos municipais de meio ambiente da região da AMFRI**. 2010. 91 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade Vale do Itajaí – Univali, Itajaí, 2010.

MALHOTRA, K. Naresh. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. 4 ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2006.

MELO, Evanisa Fátima Reginato Quevedo; ROMANINI, Anicoli. A gestão da arborização urbana na cidade de Passo Fundo/RS. **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana**, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2019.

NOVICKI, Victor; SOUZA, Donaldo Bello de. Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil: perspectivas e desafios. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, v. 18, n. 69, 2010.

PAGOTTO, Mariane Elisa; PIZELLA, Denise Gallo. Municipalização do licenciamento ambiental: uma análise institucional, tendo como estudo de caso o município de Três Lagoas, MS. In: VIII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental Campo Grande/MS. Campo Grande, 2017. **Anais...**

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-272, 2007.