

**CONSELHOS MUNICIPAIS E GOVERNANÇA:**

**Uma Análise do Conselho de Representantes de  
Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de  
Santo André – SP**

JULIANA PELLEGRINI CEZARE

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Saúde  
Pública para obtenção do título de Mestre  
em Saúde Pública.

Área de Concentração: Saúde Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Arlindo Philippi Jr.

São Paulo

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, por processo fotocopiador

Juliana Pellegrini Cezare

08 de agosto de 2009

Cezare P., Juliana

Conselhos Municipais e Governança: uma análise do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André – SP. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Departamento de Saúde Ambiental, 2009. [Dissertação de Mestrado. Faculdade de Saúde Pública da USP]

176p.

I. Cezare P., Juliana II. Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Departamento de Saúde Ambiental III. Título. 1. Governança 2. Conselhos Gestores 3. Saúde Ambiental 4. Gestão Ambiental

## AGRADECIMENTO

Muitos colaboraram, direta e indiretamente, na construção deste trabalho e gostaria de expressar minha profunda gratidão a todos que fizeram parte deste processo.

Aos meus pais pelo amor, incentivo e apoio em todos os momentos da minha vida. Em especial, ao meu pai, Joaquim Angêlo Cezare que além de todo amor e apoio, sempre participou com entusiasmo e ativamente no desenvolvimento, não só deste trabalho como todos aqueles que eu desenvolvi durante minha vida.

Ao meu Professor e Orientador, Arlindo Philippi Jr., por me acolher no Departamento de Saúde Ambiental da USP e confiar na minha capacidade de desenvolver este trabalho, assim como inúmeras atividades desenvolvidas, desde a graduação. A troca de idéias, não só acadêmicas, foram fundamentais para o meu crescimento e amadurecimento pessoal e profissional.

Ao meu companheiro Octavio Furtado Farias por todo carinho, força, incentivo, compreensão e dedicação.

À Professora Gilda Collet Bruna pelo carinho, por acreditar em mim e por toda sua contribuição.

Ao Professor e amigo Valdir Fernandes por ajudar a trilhar este caminho.

Aos entrevistados que aceitaram participar da pesquisa contribuindo para a realização desta dissertação.

Aos funcionários da Prefeitura de Santo André, em especial Sandra Gaspar, Taís Galvão e João Ricardo Caetano, pelo acesso à informações e por facilitarem o contato com os entrevistados.

Agradeço às amigas que estiveram presentes e me acompanharam nessa caminhada, Paula Jorge, Sônia Coutinho, Maria Luiza Padilha, Michelle Ramos, Jullyana Abduch.

Agradeço também aos colegas e amigos do grupo de pesquisa SIADES da Universidade de São Paulo, pelo apoio e solidariedade: Mariana Rodrigues, Sulema Pioli, Flávia Rennó, Cíntia Salles, Marcelo de Assis, Euder e Vanda.

Aos funcionários do Departamento de Saúde Ambiental, Sérgio Ribeiro, Lúcia Galvinas, José Etevaldo do Nascimento e Vanda, por sempre me auxiliarem no que preciso fosse.

Às funcionárias da secretaria de pós-graduação Cidinha, Angêla e Samantha.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro que viabilizou esta pesquisa.

E finalmente, à toda minha família por torcer pelo meu sucesso.

## RESUMO

CEZARE JP. **Conselhos Municipais e Governança:** Uma Análise do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André – SP. São Paulo, 2009. [Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo.]

A proposição de tema desta pesquisa baseia-se nas reflexões resultantes do trabalho de iniciação científica realizado pela autora. Durante o desenvolvimento do trabalho evidenciou que a participação da sociedade civil é um importante fator para o êxito do desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis. Assim, o propósito desta pesquisa é avançar com o debate sobre os mecanismos de participação, principalmente os conselhos gestores, como determinantes do desempenho da gestão municipal no tocante à conservação ambiental, saúde pública, justiça social e viabilidade econômica.

**Objetivo.** Analisar a contribuição do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense – CRPPA para a governança local. **Metodologia.** Esta pesquisa é classificada como estudo de caso exploratório. Foram entrevistados 16 conselheiros do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense e 9 gestores, que não fazem parte do conselho, da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense. Além disso foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental e análise quali-quantitativa dos dados. **Resultados.** Os dados obtidos demonstraram que o CRPPA vêm contribuindo satisfatoriamente, na visão dos entrevistados, nas questões como engajamento social, transparência, prestação de contas; igualdade e inclusão social, corrupção, sustentabilidade e respeito às leis. Verifica-se, também, que o CRPPA não está atuando nas questões como competir no ambiente global, capacidade de trabalhar em parceria e equidade. **Conclusão.** O Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense constitui espaço em potencial para a construção da governança local, entendida aqui como a relação entre Estado e sociedade.

**Descritores:** Governança, conselhos gestores, saúde ambiental, gestão ambiental

## ABSTRACT

CEZARE JP. **Local Council and Governance: An Analysis of Paranapiacaba e Parque Andreense Representatives Council of Santo Andre City – SP, Brazil.** Sao Paulo, 2009. [Thesis presented to School of Public Health of the University of Sao Paulo]

The proposal of this research is basically the result of reflections on a scientific initiation work carried through the author. During its development, it has been evidenced how important factor is the society for the success social and appropriate basis! Thus, the goal of this research is to keep on debating ways of participation mechanisms, mainly the managing advice as determinative of the performances of the municipal attitudes in regards to the environment preservation, people health, social justice and economic viability. **Objective.** Analyse Paranapiacaba e Parque Andreense Representatives Council - CRPPA contribution for the local governance. **Methods.** This research has been classified as study of case. It has applied questionnaire to 16 members of CRPPA and 9 managers, who don't take part as members of the council. Also, was make bibliographical and documentary researchs and quali-quantitative analysis data were carefully presented. **Results.** The data demonstrated that CRPPA has been contributing on a satisfactory way in questions such as their engagement transparency accountability, equalities and social inclusion, ethical and honest behavior, sustainability and respect for the rules of law. It is also noticed that CRPPA has not been acting in questions concerning to equity, ability in order to compete in the global environment and skill to an effective work in partnership. **Conclusion.** Based on the informations obtained, it was concluded that the CRPPA has constituted an important and potential space for the local government, here with the concept of relation between State and Society.

Descriptors: Governance, local council, environmental health, environmental management.

# ÍNDICE

AGRADECIMENTO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE SIGLAS

<b>1. APRESENTAÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>2. INTRODUÇÃO AO TEMA</b>	<b>5</b>
2.1 <i>MARCOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS DA QUESTÃO AMBIENTAL</i>	13
2.2. <i>OBJETIVOS</i>	20
2.2.1. Objetivo Geral	20
2.2.2. Objetivos Específicos	20
<b>3. METODOLOGIA</b>	<b>21</b>
3.1 <i>PESQUISA BIBLIOGRÁFICA</i>	25
3.2 <i>PESQUISA DOCUMENTAL</i>	25
3.3 <i>PESQUISA DE CAMPO</i>	27
3.3.1 Universo e Definição da Amostra Representativa	27
3.3.2 Elaboração do Roteiro de Entrevista	28
3.3.3 Aplicação do Pré-teste	30
3.3.4 Aplicação do Roteiro de Entrevista	32
3.4 <i>ANÁLISE DOS DADOS</i>	33
3.4.1. Análise dos dados quantitativos	33
3.4.2. Análise dos dados qualitativos	33
3.4.3. Categorias de Análise	34
<b>4. GOVERNANÇA</b>	<b>42</b>
4.1. <i>GOVERNANÇA CORPORATIVA</i>	42
4.2. <i>GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA</i>	45
<b>5. CONSELHOS GESTORES</b>	<b>52</b>
5.1. <i>HISTÓRICO E EXPERIÊNCIAS DOS CONSELHOS</i>	60
5.1.1. Estudo de Caso do Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo e do Conselho Nacional de Meio Ambiente	62

5.1.2. Projeto Nacional: Metrópoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana	64
5.1.3. Estudo de Casos dos municípios do interior do Paraná	65
5.2. <i>ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO</i>	66
<b>6. O MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ</b>	<b>69</b>
6.1. <i>ASPECTOS BIOLÓGICOS E FÍSICOS</i>	72
6.1.1 Biodiversidade	72
6.1.2. Hidrografia	74
6.2. <i>REGIÃO DE PARANAPIACABA E PARQUE ANDREENSE</i>	76
6.3. <i>HISTÓRICO DA GESTÃO URBANA E AMBIENTAL DO MUNICÍPIO</i>	82
6.3.1. <i>Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental</i>	84
6.3.2. <i>Projeto Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais</i>	85
6.3.3. <i>Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André</i>	88
6.3.4. <i>Plano Diretor</i>	89
<b>7. RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO</b>	<b>91</b>
7.1. <i>SUBPREFEITURA DE PARANAPIACABA E PARQUE ANDREENSE</i>	91
7.2. <i>CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E PARQUE ANDREENSE</i>	94
7.3. <i>PERFIL DOS CONSELHEIROS</i>	99
7.4. <i>PERFIL DOS GESTORES</i>	105
7.5. <i>DESEMPENHO DO CONSELHO NA GOVERNANÇA</i>	107
7.6. <i>DISCUSSÃO GERAL DOS RESULTADOS</i>	133
<b>8. CONCLUSÕES</b>	<b>140</b>
8.1 <i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	142
<b>9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>143</b>

**ANEXOS**

**APÊNDICES**



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Percentual de Municípios, com Conselho Municipal de Meio Ambiente, total e ativos, por classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões - 2002	58
Figura 2 – Localização do Município de Santo André	69
Figura 3 - Macrozoneamento do município de Santo André de acordo com o Plano Diretor.	70
Figura 4 - Divisa da área urbana do município com o Parque do Pedroso.	73
Figura 5 - Hidrografia na região de Paranapiacaba e Parque Andreense.	75
Figura 6 – Mapa Índice dos Loteamentos localizados na Região Administrativa da Subprefeitura	76
Figura 7 – Gleba 2: Esgoto a céu aberto, assoreamento das margens da represa, posto de saúde, moradia e terrenos, calçada de pneus.	78
Figura 8 – Gleba 3: Equipamentos de lazer, calçada de pneus, moradias e estação de tratamento de esgoto.	79
Figura 9 – Chácara Carreira	80
Figura 10 – Vila de Paranapiacaba	81
Figura 11 - Entrada do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, 2004.	81
Figura 12 – Organograma da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense	92
Figura 13 – Perfil dos conselheiros da sociedade civil	134
Figura 14 – Perfil dos conselheiros do poder público	134
Figura 15 – Perfil dos gestores	135

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Definições de Governança Corporativa _____	43
Tabela 2 – Definições de Governança Pública _____	46
Tabela 3 – Características do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense _	98
Tabela 4 – Contribuição do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense na Governança Local _____	138

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados _____	100
Gráfico 2 – Liderança dos conselheiros entrevistados _____	101
Gráfico 3 – Interesse em cargo político dos conselheiros entrevistados _____	101
Gráfico 4 – Composição por gênero dos conselheiros entrevistados _____	103
Gráfico 5 – Nível de escolaridade conforme gênero dos conselheiros entrevistados _____	104
Gráfico 6 – Faixa etária dos conselheiros entrevistados _____	105
Gráfico 7 – Formação profissional dos gestores entrevistados _____	106
Gráfico 8 – Composição por gênero dos gestores entrevistados _____	106
Gráfico 9 – Faixa etária dos conselheiros entrevistados _____	107
Gráfico 10 – Você acha que o conselho contribui para tornar o cidadão andreense participativo em relação às questões da cidade? _____	108
Gráfico 11 – Você acha que o conselho contribui para que os dados importantes para os cidadãos andreense sejam divulgados? _____	110
Gráfico 12 - Você acha que o conselho contribui para que a Prefeitura assumas as conseqüências de seus atos, sejam bons ou ruins? _____	115
Gráfico 13 - Você acha que o conselho contribui para a promoção da igualdade de sexo, religião, etnia, etc. em Santo André? _____	118
Gráfico 14 – Você acha que o conselho contribui para que os administradores de Santo André sejam éticos e honestos? _____	120
Gráfico 15 – Você acha que o conselho contribui para que a vida dos andreenses menos favorecidos melhore? _____	122
Gráfico 16 – Você acha que o conselho contribui para que os demais cidadãos do Estado de São Paulo considerem a cidade de Santo André importante? _____	125
Gráfico 17 – Você considera que o conselho contribui para que as parcerias entre a Prefeitura e outros municípios, empresas e cidadãos? _____	126
Gráfico 18 – Você acha que o conselho contribui para melhoria de Santo André com relação à sustentabilidade? Justiça social, viabilidade econômica e qualidade ambiental. _____	128
Gráfico 19 – Você acha que o conselho contribui para que a Prefeitura respeite a lei em suas ações? _____	130

## LISTA DE SIGLAS

- APRM(s)** – Área(s) de Proteção aos Mananciais
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CADES** – Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de São Paulo
- CF 88** – Constituição Federal de 1988
- CGG** – Comissão para a Governança Global
- CIDA** – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
- CMO** – Conselho Municipal do Orçamento
- CMPU** – Conselho Municipal de Política Urbana
- COMUGESAN** – Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André
- CONAMA** – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CONSEMA** – Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo
- CRPPA** – Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense
- CSMA** – Conselho Superior de Meio Ambiente
- EIA/RIMA** – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
- ETE** – Estação de Tratamento de Esgoto
- FAPESP** – Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo
- GEPAM** – Gerenciamento Participativo em Áreas de Mananciais
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGC** – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MEGA** – Projeto “Avaliação Estratégica do Processo de Implantação das Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André - SP
- MMA** – Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
- OCDE** – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
- ONG** – Organização Não-Governamental
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PMSA** – Prefeitura Municipal de Santo André

**PNMA** – Política Nacional de Meio Ambiente

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**RMSP** – Região Metropolitana de São Paulo

**SEMASA** – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André

**SIADES** – Sistema de Informação Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável

**SEADE** – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

**SIMGESA** – Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André

**SISNAMA** – Sistema Nacional de Meio Ambiente

**UNEP** – United Nations Environment Programme

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNESP** – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

**USP** – Universidade de São Paulo

**WB** – World Bank

**WRI** – World Resources Institute

## **1. APRESENTAÇÃO**

Esta pesquisa, desenvolvida no Departamento de Saúde Ambiental na linha de pesquisa de Gestão, Política e Planejamento Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, tem por propósito compreender como os conselhos gestores contribuem para construção da governança local, bem como para o avanço da gestão municipal, no tocante à conservação ambiental e à promoção da saúde. O campo empírico escolhido para embasar a discussão é o Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense - CRPPA do Município de Santo André, por localizar-se na região metropolitana de São Paulo e possuir maior parte do território em áreas de proteção aos mananciais.

O Município de Santo André, localizado na Região Metropolitana de São Paulo, foi escolhido como estudo desta pesquisa por apresentar três aspectos relevantes do ponto de vista de controle e participação da sociedade na gestão pública ambiental. Santo André possui histórico de participação social em suas políticas, contando com 22 conselhos temáticos nos quais a sociedade participa nos debates de formulação e implementação de políticas públicas como desenvolvimento econômico, política urbana, gestão e saneamento ambiental, orçamento, saúde, educação, transporte, representantes de paranapiacaba e parque andreense, entre outros. Outro aspecto que o destaca é o fato de possuir 55% de seu território em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais, fator relevante na discussão da sustentabilidade urbana, uma vez que representa espaço potencial de conflitos sociais, econômicos e ambientais. Por fim, adicionando a comunidade acadêmica no processo, Santo André estabeleceu parceria com a Faculdade de Saúde Pública, facilitando a obtenção de dados e desenvolvimento de atividades conjuntas de interesse para esta pesquisa.

Além destes fatores, estudos desenvolvidos na Faculdade de Saúde Pública, inclusive trabalho de iniciação científica da autora, denotam que a administração pública do município em questão, nos últimos anos, vem colocando esforços para introduzir metodologias de envolvimento da comunidade na conservação do ambiente,

incluindo capacitação técnica da equipe de gestores para a realização de diagnósticos e planejamentos participativos, bem como investimentos na formação ambiental de professores, por meio da implementação e desenvolvimento de técnicas formadoras de gestão participativa, visando o aprimoramento da educação ambiental do município.

Cabe ressaltar que este trabalho está integrado ao Projeto “Avaliação Estratégica do Processo de Implementação das Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André-SP”, a partir de agora referenciado como Projeto MEGA – Santo André, financiado pela FAPESP e inserido no grupo de pesquisa “Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável – SIADES<sup>1</sup>”.

O Projeto MEGA – Santo André tem como objetivo geral realizar avaliação estratégica de processo de gestão ambiental, dentro do contexto da promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável. Parte do pressuposto que a avaliação de implantação de políticas públicas compreende análise sistêmica e integrada e que um colegiado de representações efetivas do governo e da sociedade pode coordenar a aplicação dos mecanismos necessários e processos que possibilitem metodologia de aprendizado e melhoria contínua.

Desta forma, a idéia central do Projeto MEGA – Santo André, “está no desenvolvimento de metodologia de auto-avaliação contínua da gestão ambiental local (MEGA), entendendo que a construção do Desenvolvimento Sustentável deve estar apoiada em processo coletivo de aprendizagem, uma vez que este potencializa

---

<sup>1</sup> O SIADES é um grupo de Pesquisa, liderado pela Faculdade de Saúde Pública em parceria com a Escola de Engenharia de São Carlos e com o CEPEMA – Centro de Capacitação e Pesquisa em Meio Ambiente, todas da USP, é integrado por professores de diferentes instituições nacionais e internacionais e alunos de iniciação científica, técnicos, mestrado, doutorado e pós-doutorado. Tem por objetivo contribuir para o estudo e criação de sistemas de informação em desenvolvimento sustentável, que possam fornecer às instâncias de decisão da sociedade, informações, produtos e serviços direcionados ao desenvolvimento sustentável.

capacidade de mudança de paradigma no que se relaciona ao que pode e deve ser feito (objetivos) e como pode e deve ser feito (meios e métodos)” (p4) <sup>2</sup>.

Nesse contexto, além desta dissertação de mestrado, outros membros do grupo desenvolvem seus estudos, desde iniciação científica até pós-doutorado tendo Santo André como estudo de caso, contribuindo tanto com a pesquisa maior, quanto para esta. Os trabalhos que integram o Projeto MEGA –Santo André, envolvem pesquisas no tema de políticas públicas ambientais, governança e avaliação, utilizando como objeto de pesquisa o Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (Comugesan), Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), Conselho Municipal do Orçamento (CMO), alguns gestores municipais chaves e sociedade civil não organizada.

Ao mesmo tempo, o interesse pelo tema desta pesquisa baseou-se nas reflexões do trabalho de Iniciação Científica realizado pela autora, na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo e no Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, no período de 2005-2006.

A pesquisa de iniciação científica intitulada “Análise da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável do Município de Santo André-SP” teve como objetivo geral verificar se as ações governamentais ambientais do município (políticas, planos, programas e projetos) foram orientadas por visão de desenvolvimento sustentável, por meio de enfoque sistêmico, questões de transparência, participação e engajamento social, utilizando como método de análise os Princípios de Bellagio<sup>3</sup>. Durante o trabalho pôde observar que as ações feitas pelo município a partir da década de 1990 foram realizadas de forma participativas, por meio de conselhos setoriais, orçamento

---

<sup>2</sup> Projeto Executivo Fase II apresentado para a FAPES em 2007.

<sup>3</sup> Os Princípios de Bellagio foram formulados em novembro de 1996, por um grupo internacional de especialistas em avaliação e pesquisadores de cinco continentes que se reuniram no Centro de Estudo e Conferência da Fundação Rockefeller em Bellagio, Itália, com a finalidade de levantar o estado da arte, revisar os dados e as diferentes iniciativas de avaliação de sustentabilidade e sintetizar a percepção geral sobre os principais aspectos relacionados à avaliação de desenvolvimento sustentável.



participativo, fóruns, plenárias e assembléias. Ao mesmo tempo, observa-se nos debates internacionais, na legislação e na literatura destaque para a participação civil como fator indispensável para o êxito do desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis.

Entretanto, a pesquisa de iniciação científica não conseguiu medir a qualidade da participação, ou seja, não foi possível medir a influência dos conselhos no processo de tomada de decisão, o que garantiria a legitimidade das políticas públicas estabelecidas no município.

Além disso, estudos encontrados na literatura sobre conselhos gestores discutem sobre o seu funcionamento interno e não sobre sua efetividade e eficácia na tomada de decisão no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Na área ambiental, os estudos na sua maioria discutem o colegiado somente em relação ao processo de licenciamento ambiental. Portanto, ainda encontra-se lacuna nos estudos sobre os conselhos gestores em relação ao desempenho da gestão municipal.

Esta pesquisa tem a proposta central de verificar o desempenho do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense sob o olhar dos princípios de governança local.

## **2. INTRODUÇÃO AO TEMA**

Desde sua origem, a espécie humana se relaciona com o ambiente natural como agente transformador, assim, promove modificações de forma a adequá-lo às necessidades individuais ou coletivas, gerando desta forma o ambiente construído nas suas mais diversas variedades de conformação e escala (PHILIPPI JR et al., 2004a).

Desde a Idade Média até o século XIX o ser humano tratou os bens ambientais como sendo uma fonte inesgotável de recursos. Havia uma quantidade imensa de bens em relação às necessidades humanas da época, além das estruturas produtivas existentes serem de pouca monta. Assim sendo, ocorria uma livre exploração da natureza com limites definidos pelo potencial produtivo e pelo nível de desenvolvimento tecnológico da época.

A partir do século XIX, com a Revolução Industrial, esse quadro se modificou radicalmente. Foram introduzidas no sistema novas formas de produção capazes de gerar uma grande quantidade de riquezas. Tal revolução mudou o sistema econômico e representou o início do processo de urbanização, transformando os centros urbanos em enormes conglomerados de fábricas e de escritórios permeados de habitações aglomeradas e na sua maioria precárias.

No século XX, com a evolução tecnológica, a industrialização atingiu parâmetros muito amplos. Os limites deixaram de ser definidos pela capacidade de produção e passaram a ser delimitados pelos recursos naturais. Na segunda metade desse século a natureza dá sinais de escassez, evidenciando as conseqüências do modelo exploratório, capitalista e consumista adotado pela sociedade, a partir do século XIX. Os avanços tecnológicos, aliados a uma explosão demográfica e a uma intensa exploração da natureza, colocam em risco a capacidade suporte dos ecossistemas.

As cidades existem há aproximadamente 5.500 anos, entretanto a urbanização é um fenômeno tipicamente moderno e complexo. Urbanização é uma expressão utilizada para designar um processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à

população rural. Em outras palavras, trata-se de um processo de concentração humana nas cidades em decorrência do êxodo rural.

Segundo ROLNIK (1994), existem diferenças significativas e fundamentais no processo de urbanização entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nos países desenvolvidos a urbanização é mais antiga, estando, via de regra, relacionada à primeira e à segunda Revoluções Industriais<sup>4</sup>. Além disso, ocorreu de maneira mais lenta e dentro de um espaço de tempo mais longo, possibilitando a estruturação do espaço urbano, formando uma rede urbana mais densa e interconectada.

Já nos países subdesenvolvidos a urbanização é mais recente, mais especificamente após a segunda Guerra Mundial, gerada por um intenso fluxo migratório rural-urbano. Ocorreu de forma acelerada e desordenada e, muitas vezes, direcionada a um pequeno número de cidades, originando uma rede urbana rarefeita e incompleta.

O fenômeno de urbanização observado em grande parte dos países subdesenvolvidos em muito se deve à matriz de industrialização tardia da periferia. A atratividade exercida pelos pólos industriais sobre a massa de mão-de-obra expulsa do campo (em especial nos países que receberam empresas multinacionais que alavancaram a passagem de economias agroexportadoras para economias 'semi-industrializadas', como o Brasil ou a Índia) provocou, a partir da década de 60, a explosão de grandes pólos urbanos no Terceiro Mundo, que não receberam a provisão de habitações, infra-estrutura e equipamentos urbanos que garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada (FERREIRA, 2000, p.12-13).

---

<sup>4</sup> Pelos aspectos tecnológicos, a Revolução Industrial pode ser dividida em três momentos: (1) Primeira Revolução Industrial, ocorreu na Inglaterra no final do século XVIII início do século XIX. Caracteriza-se pela utilização do carvão como meio de fonte de energia e o desenvolvimento da máquina a vapor, principalmente no setor têxtil e da locomotiva; (2) Segunda Revolução Industrial (1870-1914) é marcada pelo emprego da energia elétrica, o uso do motor à explosão, corantes sintéticos, telégrafo, a substituição do ferro pelo aço e a refrigeração mecânica; (3) Terceira Revolução Industrial, também chamada de revolução tecnocientífica, caracterizado por processos tecnológicos como avanços da robótica e da engenharia genética (Duarte, 1999).

Contudo, isso não significa que as metrópoles dos países desenvolvidos não tenham sérios problemas, pois também precisam lidar com questões como habitações e bairros precários e segregados, alta criminalidade, caos no transporte e poluição do ar.

No Brasil, o processo de urbanização ocorreu praticamente durante o século XX. Até o século XIX a maior parte da população brasileira habitava a zona rural, apesar de já existirem grandes pólos urbanos que representavam o país, financiando e comercializando produtos primários requisitados pelo mercado externo europeu. A Proclamação da República, em 15 de Novembro de 1889, contribuiu para o início dos processos de industrialização e de urbanização. Nesse período imperava o lema positivista “ordem e progresso”, e as cidades eram idealizadas como equivalentes a progresso e à modernização.

Com a Revolução de 30, em razão de grandes mudanças políticas adotadas pelo governo Vargas, o fenômeno de industrialização ganhou ritmo, reforçando o movimento migratório no sentido campo – cidade. O Estado exerceu papel essencial no crescimento industrial, por meio da adoção de tarifas protecionistas e de investimentos em infraestrutura industrial. Surgiram ainda os primeiros planos para criação de indústrias de base no Brasil, o que só veio a se concretizar em 1946 com a inauguração da usina Siderúrgica de Volta Redonda.

A partir da década de 50, como reflexo da política de governo de Juscelino Kubitschek, se deu consolidação do processo de conurbação nas principais capitais brasileiras. A abertura da economia nacional a investimentos internacionais, somada aos incentivos às atividades industriais e à mecanização das atividades rurais, fortaleceu o processo de urbanização. Para MARTINE et al. (1988) neste período houve transformações profundas em curto espaço de tempo caracterizado, além da reequipação do parque industrial e mudanças na estrutura de produção agrícola, pela transferência da capital para o centro do país, construindo elos de interligação rodoviária entre diversas partes do país, ocupando novas fronteiras o que provocou uma enorme emigração inter-regional.

O Brasil aumentou seu grau de urbanização (proporção da população total em áreas urbanas) de 31% em 1940 para 68% em 1980 (MARTINE et al., 188, p.22). Segundo IBGE (2000), na década de 1950, 63,8% da população residia em zona rural, enquanto 36,2% em cidades; já em 2000, 81,2% da população residia em cidades e apenas 18,8% nas regiões rurais.

Com a expansão da urbanização surgiram as chamadas aglomerações urbanas, as quais, segundo ROLNIK (1994), podem ser divididas em várias modalidades, dentre elas:

- Rede urbana: é constituída por um sistema de cidades, dentro do território de um país, que se encontram conectadas entre si por meio de sistemas de transporte e de comunicação, os quais propiciam relações entre pessoas, bens e informações.
- Conurbação: é o encontro ou junção da área urbanizada de duas ou mais cidades em razão de seu crescimento horizontal. Em regra, esse processo acarreta na formação das áreas metropolitanas.
- Metrópole: é um centro urbano de grande porte; é também chamada de “cidade mãe”, ou seja, é aquela que possui os melhores equipamentos urbanos do país (metrópole nacional) ou de uma grande região do país (metrópole regional). Uma metrópole pode se tornar um pólo regional, como Belém (Região Norte do Brasil) e Recife (Região Nordeste do Brasil), um pólo nacional, como São Paulo e Rio de Janeiro, ou um pólo internacional, como São Paulo e Nova Iorque.
- Região Metropolitana: é o conjunto de municípios conurbados a uma metrópole e que usufruem infra-estrutura e serviços comuns.
- Megalópole ou Megalópolis: é a conurbação entre duas ou mais metrópoles ou regiões metropolitanas, constituindo uma enorme área urbanizada e representando as mais importantes e maiores aglomerações urbanas. Nesta modalidade de aglomeração as áreas rurais estão praticamente ausentes. As principais megalópoles contemporâneas são: Boswash, localizada a nordeste dos EUA, tem como principal cidade Nova Iorque; Chippits, localizada ao sul dos EUA, na região dos Grandes Lagos; Tokkaido, localizada a sudeste do Japão; e a Megalópole Renana, localizada na Europa Ocidental, junto ao Vale

do Reno. No Brasil temos em formação a megalópole Rio – São Paulo, localizada a sudeste do país e que possui como elo de ligação a Via Dutra.

▪ Megacidade : é o centro urbano com mais de dez milhões de habitantes.

Contudo, a maior parte dos centros urbanos cresceu de forma acelerada, com deficiência no sistema de planejamento e com ausência sistemática de políticas públicas adequadas. Uma das conseqüências tem sido a degradação ambiental dos cenários urbanos, com impactos significativos na saúde pública e na qualidade de vida dessas populações. Em algumas regiões metropolitanas como São Paulo e Campinas, as regiões onde a ocupação mais cresce são as áreas de proteção dos mananciais, ou seja, áreas produtoras de água potável onde a ocupação é restrita na lei, mas não o é na prática.

Desse modo, as grandes aglomerações urbanas estão, hoje, associadas a problemas como a violência, os diversos tipos de poluição, o desemprego e a falta de infra-estrutura básica. Isso tudo refletiu em uma baixa qualidade de vida e em riscos para a saúde pública, servindo de alerta para a importância da questão ambiental e para a necessidade de respeitar os limites da natureza e de adotar medidas que visem a sustentabilidade ambiental, mantendo, assim, o seu equilíbrio e conservando os limites de sobrevivência de nossa própria espécie.

Nesse cenário, as regiões metropolitanas contribuem significativamente para aumentar as transformações do ambiente natural pela ação antrópica, com maior extração de recursos e, conseqüentemente, menor capacidade de reposição dos mesmos e maior geração de resíduos (PHILIPPI JR et al, 2004a). A condição degradante das cidades sobre o ambiente natural fica clara a partir da descrição de ambiente urbano feita por PHILIPPI JR et al. (2004b. p3):

O ambiente urbano é o resultado de aglomerações localizadas em ambientes naturais transformados e que, para a sua sobrevivência e desenvolvimento, necessitam dos recursos do ambiente natural.

Segundo o IBGE (2000), o Brasil possui 26 regiões metropolitanas totalizando juntas um total de 413 municípios que concentram 34% da população do país e 84% da população urbana. Em apenas 11 delas, habita um terço dos cidadãos brasileiros e 78% da população moradora de favela. Tal concentração populacional demonstram aos gestores públicos o desafio de administrar uma região metropolitana.

De acordo com o levantamento feito pela Prefeitura de São Paulo em 2004, somente na Região Metropolitana de São Paulo, vivem 18 milhões de habitantes. Existem 102 países com população inferior. A Suíça, por exemplo, tem apenas 7 milhões de habitantes e conta com um complexo sistema de subdivisões administrativas. O Líbano concentra 4 milhões de pessoas em 10 mil km<sup>2</sup>, enquanto os paulistanos dividem 8 mil km<sup>2</sup>. Portanto, como conclui o relatório do governo local, administrar uma metrópole equivale a administrar um país (PMSP, 2004).

A explosão demográfica das regiões metropolitanas gerou a expansão das periferias carentes, já que a maioria dos migrantes não tem escolaridade ou experiência profissional e precisa aceitar empregos mal remunerados em trabalhos temporários ou atividades informais. Os baixos rendimentos levam esse trabalhador para a periferia das grandes cidades – com frequência, loteada por favelas e moradias irregulares e, por isso, mais baratas. Muitas dessas residências, feitas de modo precário e com materiais frágeis, são erguidas próximas a margens de córregos ou encostas e enfrentam o risco de enchentes e desmoronamento nas estações chuvosas.

Embora o êxodo rural e a taxa de crescimento demográfico tenham diminuído na última década, os índices de expansão populacional das periferias são muito mais altos do que a média das regiões metropolitanas. Ainda tomando a Região Metropolitana de São Paulo como exemplo, o crescimento demográfico médio foi de 0,9% nos últimos dez anos, mas atingiu 8% ao ano na Cidade Tiradentes e de 7% em Parelheiros, ambas áreas periféricas (PMSP, 2004). A escassez de recursos aplicados em infra-estrutura dos bairros e municípios distantes dos centros faz com que as concentrações populacionais sejam ainda mais degradadores do meio ambiente e para a qualidade de vida de seus habitantes.

Paradoxalmente, o crescimento populacional rumo à periferia – com impactos em áreas até então preservadas – ocorre, em muitos casos, em paralelo ao esvaziamento dos centros das metrópoles, cuja infra-estrutura se torna ociosa pela migração das classes favorecidas a bairros nobres emergentes.

Nesse contexto, o processo de “periferização” do crescimento metropolitano (IPEA, 1997: 190-191) é acompanhado de um aumento significativo dos índices de favelização e um grau devastador de degradação ambiental provocado por loteamentos ilegais e ocupações sobre áreas protegidas e solos frágeis. Fenômenos originalmente circunscritos ao município-sede reproduzem-se em outros que compõem a região metropolitana, geralmente municípios-dormitório (MEYER *et al*, 2004).

Esse padrão periférico de urbanização evidenciou: a negligência do Estado, em suas diferentes instâncias, com a construção das cidades e a formulação de uma política de desenvolvimento urbano; a ilegalidade como fator estrutural na dinâmica de expansão urbana das metrópoles brasileiras; o lote urbano precário, a casa na favela e o aluguel de um quarto em cortiços como as alternativas predominantes para resolver o problema de moradia dos pobres nas metrópoles; a insuficiência de uma política habitacional metropolitana; a insuficiente produção pública de moradias sociais em face da demanda; e o descaso da sociedade e do poder público com os problemas socioambientais decorrentes (GROSTEIN, 2001).

Para FRANCO (1999, p.20):

“Todos estes conflitos, desde as pequenas aglomerações formadas há séculos e que ali permanecem como pontos de passagem ou núcleos de atividades tradicionais, até as megalópoles que se expandem engolindo vizinhos e atraindo multidões, vão levar-nos cada vez mais à necessidade de pensar, conceber e operar sistemas de gestão ambiental dos espaços urbanos, para que todos os cidadãos tenham seus direitos respeitados, seus sonhos e seu futuro preservados, e sua qualidade de vida, se não melhorada, pelo menos mantida em níveis aceitáveis.”



Segundo PHILIPPI JR e BRUNA (2004, p.700), gestão ambiental é:

“O ato de administrar, de dirigir ou reger os ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação entre as atividades que exerce, buscando a preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, de acordo com padrões de qualidade. O objetivo último é estabelecer, recuperar ou manter o equilíbrio entre natureza e homem.”

A gestão de áreas urbanas representa ainda um grande desafio para instituições governamentais e sociedade civil. A concentração demográfica demanda altos investimentos em infra-estrutura básica e de serviços, que exigem gestão com atuação dinâmica e integrada. Por exemplo, no caso do manancial Billings, localizado dentro da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, a taxa de crescimento de áreas urbanas consolidadas e não consolidadas, no período de 1989 a 1999, foi, respectivamente, de 27,3% e 47,9% (ISA, 2002), podendo comprometer os recursos hídricos de toda a região.

Esse cenário requer a inserção da questão dos Recursos Hídricos na agenda das diversas secretarias municipais, a integração regional de esforços e a percepção e conscientização, por parte dos atores governamentais e não governamentais, de que um modelo de gestão fragmentado e com enfoque “top-down” (de cima para baixo, imposto), é uma ameaça à sustentabilidade da região como um todo. Promover mudanças tão significativas requer discutir espaços de poder nos âmbitos local e regional, há tanto tempo enraizados nas estruturas gerenciais do governo, de associações de representações civis; requer discutir o modelo de relações governo-governo, lideranças e sociedade civil, governo e sociedade civil (CEZARE et al., 2006, p419).

Em tal realidade, indispensável se faz um sistema de gestão que promova o desenvolvimento urbano e, simultaneamente, o desenvolvimento ambiental, por meio da co-responsabilidade ambiental entre o Poder Público e sociedade, partilhados entre os vários setores da mesma comunidade já que o meio ambiente, como fonte de recursos para o desenvolvimento da humanidade, é um “bem comum”.

## 2.1 MARCOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS DA QUESTÃO AMBIENTAL

Dentro deste contexto, na década de 1960 tornou-se mais significativa a preocupação da comunidade internacional com os limites do crescimento dos padrões de produção e de consumo, com destaque à publicação de Rachel Carson do livro *Silent Spring* (Primavera Silenciosa, 1962). O livro reúne uma série de narrativas sobre os impactos ambientais que estavam ocorrendo em várias partes do mundo, desencadeando uma inquietação internacional e suscitando discussões nos diversos foros (DIAS, 2003).

Tais discussões ganharam intensidade e, em 1972, Dennis Meadows e um conjunto de técnicos e cientistas do Massachusetts Institute of Technology (MIT), a pedido do Clube de Roma<sup>5</sup>, publicaram o estudo *Limits to Growth* (Limites do Crescimento) a fim de investigar os cinco maiores problemas globais: a acelerada industrialização, o rápido crescimento populacional, a desnutrição, a depleção dos recursos não renováveis e a deterioração do meio ambiente. Os resultados obtidos apontaram que, caso não houvesse uma mudança nas tendências de crescimento de todas as cinco variáveis até aquele momento verificadas, o limite do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos, tendo como resultado provável um declínio súbito e incontrolável tanto da população quanto da capacidade industrial (MEADOWS 1972, p. 21 apud COUTINHO, 2006, p.20).

No mesmo ano, a ONU promoveu a Conferência sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia), chamando a atenção do mundo para a gravidade da situação ambiental. Teve como objetivo o compromisso de conciliar o aumento da produção e a necessidade de preservar a vida na Terra (FERNANDES, 2007, p.14). Segundo Castro (2005, p.16-17), tal Conferência deu origem, dentre outros documentos, à Declaração de

---

<sup>5</sup> O Clube de Roma é um grupo de pessoas ilustres que se reúnem para debater sobre um conjunto de assuntos relacionados à política, economia internacional, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Foi fundado em 1968 por Aurelio Peccei, industrial e acadêmico italiano, e Alexander King, cientista escocês [www.clubofrome.org].

Estocolmo, que trouxe 26 princípios que tratam de questões ambientais como direito à sadia qualidade de vida e do acesso equitativo aos recursos naturais. Além disso, também foi votado um Plano de Ação para o Meio Ambiente com 109 recomendações relativas à gestão ambiental, avaliação do meio ambiente global e medidas de apoio à informação, educação e formação de especialistas.

Em 1987 dá-se a divulgação do relatório *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), preparado pela Comissão Mundial ou Comissão Brundtland, com o objetivo de examinar os principais problemas do ambiente e do desenvolvimento, e formular propostas realistas para solucioná-los. Propõe-se então, o conceito de desenvolvimento sustentável: “Aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”.

Em 1992 a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida com Rio-92, com a participação de 179 países, mostrou crescimento do interesse mundial pelo futuro do planeta; muitos países deixaram de ignorar as relações entre desenvolvimento sócio-econômico e modificações no meio ambiente (MMA, 2005). Verifica-se então, o enfoque no desenvolvimento sustentável como modelo a ser buscado, nomeando a Agenda 21 Global como um plano estratégico de ação internacional para a sustentabilidade do planeta. Além da Agenda 21, resultaram desse mesmo processo quatro outros acordos: a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas (SALLES, 2004, p.13).

A Agenda 21 constitui um dos mais importantes programas estratégicos globais já elaborados, com o objetivo de incentivar e orientar um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cuja base é o esforço coordenado dos vários atores de um País, Estado, Município, na construção da sustentabilidade ambiental, social e econômica. Constituída por 40 capítulos organizados em quatro seções, que estão assim distribuídas: a Seção I trata das dimensões sociais e econômicas dos países; a Seção II trata da conservação e gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento, a Seção III

diz respeito ao fortalecimento do papel dos grupos principais; e a IV e última seção trata dos meios de implementação (PELICIONE, 2004).

Cabe ressaltar que a Agenda 21 reforça a importância do papel do Poder Local no processo de construção das bases do desenvolvimento sustentável. Em reiteradas recomendações, preconiza apoio aos municípios na gestão ambiental, enfatizando a participação comunitária e a gestão participativa (PHILIPPI Jr et al., 1999).

A força que a questão ambiental adquiriu após tais eventos, coloca novo referencial e responsabilidade para a gestão e para o planejamento urbano e, conseqüentemente, metropolitano em face dos conflitos socioambientais. A questão da requalificação de áreas degradadas passa a ser mediada pelos interesses difusos da população metropolitana, como a necessidade de preservar a qualidade da água dos mananciais de abastecimento, de defender as áreas de proteção ambiental, parques urbanos e espaços verdes.

No Brasil, até o início da década de 80, os problemas ambientais foram tratados com medidas atenuantes, marcados pela ausência de políticas e planejamentos de longo prazo, especialmente em relação aos planejamentos urbanos e metropolitanos. Nesse período, a gestão do ambiente urbano se resumiu ao estabelecimento de padrões e controles quanto ao lançamento de poluentes e efluentes e no zoneamento territorial, que circunscreveu áreas críticas de poluição industrial e tentou impor metas geopolíticas e técnicas ao processo de urbanização (PEREIRA e COSTA, 2004).

No Brasil, a estruturação da gestão ambiental ocorreu com o advento da Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, seus instrumentos e principais mecanismos de formulação e implementação, criou o Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, instituiu o Cadastro de Defesa Ambiental, e constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o qual apresenta um sistema de cooperação nas ações adotadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais. Dessa maneira a gestão ambiental brasileira se organiza de forma

sistêmica para assegurar sinergia e integração, indispensável à atuação dos três níveis de poder.

Art 2 - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, Lei nº 6.938/81).

A Lei nº 6.938/81, embora não tenha tido assimilação imediata, introduz pela primeira vez no Brasil, mecanismos de gestão colegiada e participativa, por meio da criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, organização de natureza deliberativa que assegura a participação social (MAGLIO, 2005).

Diante da necessidade de integração entre políticas ambientais e de desenvolvimento, a Constituição Federal de 1988 representa a consolidação da questão ambiental e a necessidade de se rever a orientação da gestão.

Dotada de um capítulo específico sobre meio ambiente, a Constituição Federal de 1988, consolida no país o reconhecimento da importância da proteção ambiental, como bem comum de todos, acompanhado da confirmação dos instrumentos de gestão ambiental instituídos pela Política Nacional do Meio Ambiente e ainda por meio de resoluções específicas do Conselho Nacional do Meio Ambiente, em especial, a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, para ações e projetos com potencialidade de gerar impactos ao ambiente (MAGLIO, 2005).

Mas, a rigor, a urbanização rege-se pelas leis municipais de uso e ocupação do solo urbano, particularmente pelo Plano Diretor do Município, pelas leis de zoneamento e pelos tradicionais Código de Obras e Edificações (PEREIRA e COSTA, 2004).

Neste ponto emerge a necessidade de introdução de um Sistema de Meio Ambiente Metropolitano que institucionaliza a política ambiental, com abrangência no Poder Público e nas comunidades da região, por meio de uma estrutura da qual fazem parte, não apenas os órgãos executivos municipais, mas também o Fundo Metropolitano

de Meio Ambiente, o Sistema de Informações Metropolitano e o Conselho Metropolitano de Meio Ambiente. Esse último com poder deliberativo e participação de representantes de órgãos públicos e de vários setores da sociedade civil organizada, com a incumbência de propor políticas públicas, diretrizes e normas, acompanhar sua execução pelos diversos órgãos dos municípios e do governo do Estado, e ainda manifestar-se sobre o Plano Integrado Metropolitano (MILARÉ, 99, p 38).

As políticas públicas ambientais são assim consideradas como condição necessária e suficiente para estabelecer um *modus vivendi* compatível com a capacidade de suporte territorial e, por conseguinte, com o desenvolvimento auto-sustentável (PHILIPPI JR e BRUNA, 2004).

Outro ponto relevante para a gestão ambiental urbana foi a promulgação, em 10 de julho de 2001, do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Institui diversos instrumentos para planejamento urbano e ambiental (art. 4º), determina o conteúdo mínimo do plano diretor e estabelece normas para sua elaboração (art. 42), entre as quais se destaca a necessidade da participação da população na sua formulação e a definição dos objetivos a serem cumpridos pela propriedade urbana e pela cidade, no cumprimento de sua função social (art. 39). Fortalece a gestão democrática, mediante ação de conselhos de política urbana, leis de iniciativa popular, realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e leis orçamentárias (art. 43).

Para DOWBOR (1993), os problemas não podem depender das instâncias políticas que não os sentem. Os problemas locais devem ser resolvidos localmente, podendo ser resolvidos simplesmente com as pessoas que os vivenciam, e da forma que os querem resolver.

As razões desta maior eficiência que encontramos no nível local de governo são simples. Primeiro, as pessoas conhecem os seus problemas, e não há computador que saiba melhor que um morador que a rua se enche de lama quando chove. Segundo, porque a cada unidade de gasto

público, a comunidade acrescenta o seu esforço, materiais locais, e a manutenção cuidadosa de uma obra para a qual contribuiu. Terceiro, porque no nível local as pessoas se conhecem entre si, e podem enfrentar os problemas de forma organizada. Finalmente, porque os recursos financeiros gastos no nível local são muito mais controláveis do que os que se gastam nas esferas mais distantes da população (DOWBOR, 1993, p.106-107)

Conforme este mesmo autor, as implicações políticas são de dois tipos: (1) é preciso descentralizar radicalmente as atividades públicas, para recuperar a racionalidade administrativa do Estado; (2) é preciso desenvolver as funções de mobilização e apoio técnico dos ministérios e secretarias às comunidades e autoridades locais, somando-se assim a maior competência técnica do nível central com a maior capacidade e flexibilidade administrativa do nível local de administração.

Assim, para assegurar o engajamento do poder local e das comunidades locais no esforço de gestão ambiental, a solução deve estar direcionada para uma gestão sistêmica e integrada, por meio de conselhos deliberativos e paritários, visando conferir total transparência ao processo decisório, aplicando os modelos de gestão já adotados pela União, nos quais os conselhos exercem papel fundamental, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

Nesse sentido, a aprovação Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei Federal nº 9433/97, fortalece as iniciativas integradas e descentralizadas de gerenciamento dos recursos naturais, permitindo a reversão ou a amenização do quadro de deteriorização ambiental. Ao considerar a bacia hidrográfica como unidade administrativa, a Política Nacional de Recursos Hídricos busca, pela primeira vez, um modelo de gestão inter-regional, na medida que seus limites territoriais nem sempre coincidem com as delimitações político-administrativas, de modo que uma mesma bacia pode ser compartilhada por diferentes países, estados ou municípios (CUNHA e COELHO, 2003).

O modelo de gestão das bacias hidrográficas adotado na legislação brasileira é baseado nos pressupostos do co-manejo e da descentralização das tomadas de decisão.

Nesse sentido, os comitês de bacia e as agências de água representam arranjos institucionais com o objetivo de conciliar interesses diversos e muitas vezes antagônicos, assim como controlar conflitos e repartir responsabilidade.

Para CASTRO et al. (1999, p.109) é necessário promover “a equiparação entre progresso material, justiça social e sustentabilidade ambiental, constituindo-se em um desafio a ser enfrentado por meio da construção de alianças entre os diversos grupos sociais, de forma a obter a base consensual para uma possível reforma das instituições públicas. Essa reforma pressupõem o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a distribuição de recursos e informações, visando a capacitá-las à tomada de decisões e à adoção de posições. Por outro lado, o Estado precisa propiciar à sociedade a possibilidade de exercício do seu direito à cidadania.”

Com base na discussão apresentada, torna-se importante a relação entre Estado e sociedade para garantir que por meio da participação, a sociedade civil possa tomar parte do processo de tomada de decisão, configurando assim a governança local. Deste modo esta pesquisa parte do pressuposto que a consolidação da participação da comunidade, por meio dos diversos conselhos criados e processo de capacitação, proporciona efetivo espaço de engajamento da sociedade na construção da qualidade social, ambiental e econômica do município, e permite que a população atue como agente planejador e multiplicador, gerando, assim, ações positiva de cidadania e ética. Assim, o interesse específico da contribuição dos conselhos para a governança local e gestão ambiental municipal, pode ser expressa na seguinte pergunta de pesquisa:

**Como os conselhos gestores contribuem para construção da governança local no tocante ao avanço da gestão ambiental municipal?**



## 2.2. OBJETIVOS

### 2.2.1. Objetivo Geral

Analisar a contribuição do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense – CRPPA para a governança e a gestão ambiental local.

### 2.2.2. Objetivos Específicos

- Conhecer a história o processo de formação e consolidação do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense – SPPA, desde sua instituição em 2001.
- Identificar o perfil dos conselheiros do CRPPA e dos gestores chaves da SPPA com relação as seguintes características: formação, cultura sociopolítica (interesse político e participação em organizações da sociedade), faixa etária e gênero.
- Conhecer opinião dos conselheiros e gestores em relação à contribuição do conselho para a governança local

### **3. METODOLOGIA**

Pelo caráter multi, inter e transdisciplinar dos estudos na área ambiental diferentes campos e tipos de pesquisas podem ser empregadas nesta área. Os critérios para classificação de uma pesquisa variam de acordo com o objeto a ser estudado, tipo de pergunta, setor do conhecimento, processo dos resultados, natureza dos dados e suas procedências, segundo o grau de generalização, as técnicas e instrumentos de observação, métodos de análise e nível de interpretação dos dados. Nesse sentido, cabe ao autor, com base nos objetivos propostos, definir a estratégia adequada para alcançá-los.

Segundo YIN (1989, p.1), as estratégias em pesquisas podem ser: experimental; survey (levantamento); histórica; análise de informações de arquivos (documental) e estudo de caso. Cada uma dessas estratégias pode ser usada para propósitos: exploratório; descritivo; explanatório (causal). A estratégia de pesquisa dependerá do tipo de questão da pesquisa; grau de controle que o investigador tem sobre os eventos; ou o foco temporal.

As pesquisas exploratórias são investigações empíricas cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses; aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa; ou modificar e clarificar conceitos(MARCONI e LAKATOS, 2002).

O planejamento em pesquisa exploratória é flexível e permite considerações de vários aspectos relativos ao fato estudado. Geralmente obtêm-se descrições tanto quantitativas quanto qualitativas. Segundo GIL (1996, p 45), “embora o planejamento da pesquisa exploratória seja flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso”.

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo detalhamento. Para o autor o estudo de caso tem como vantagem flexibilidade do planejamento, que mantém o pesquisador atento à novos elementos; a

ênfase na interpretação em contexto, voltado para a multiplicidade de dimensões de um determinado problema, focalizando-o como um todo; e a simplicidade de coleta e análise de dados (GIL, 1996, p 58-60).

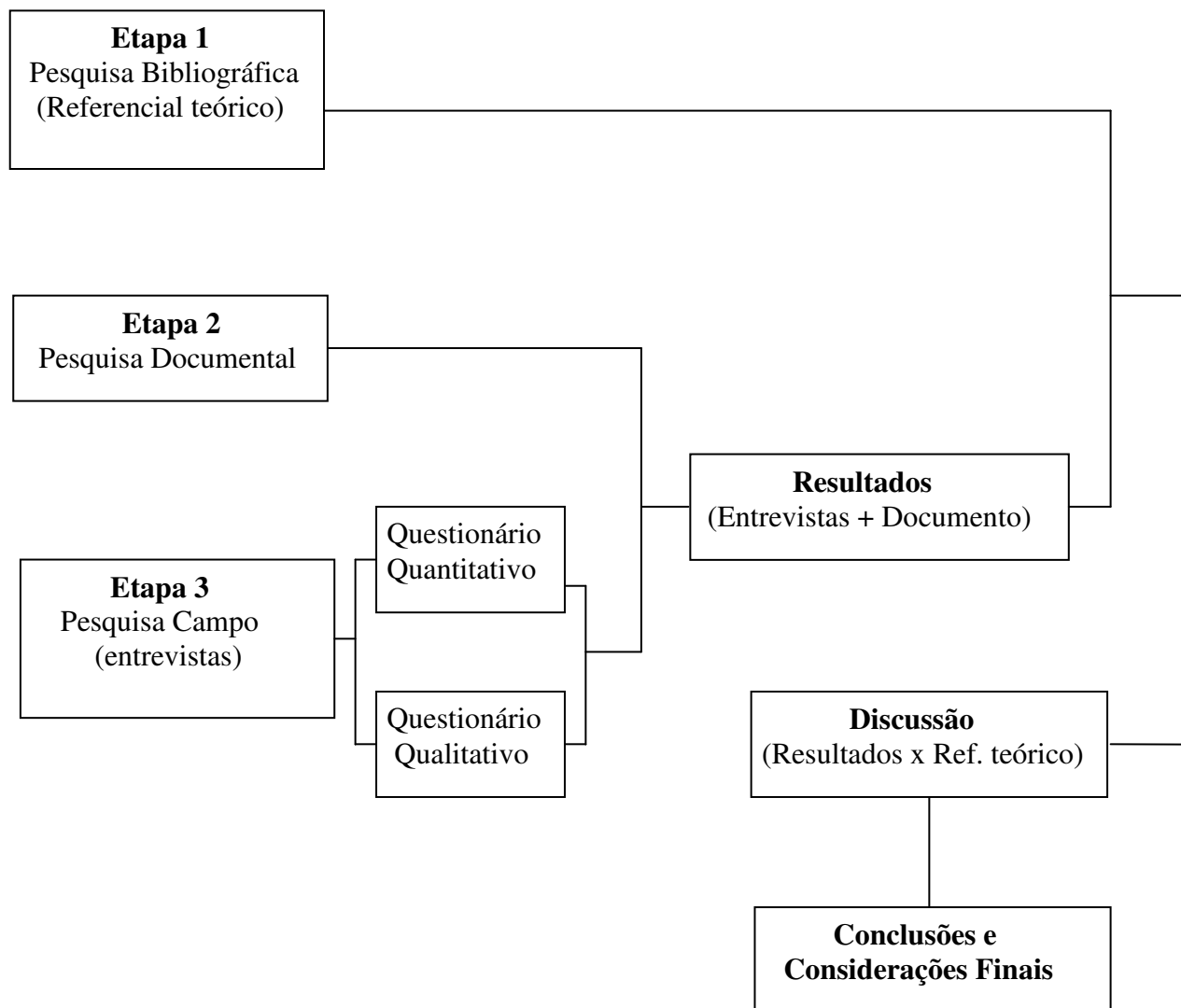
O estudo intensivo de um caso permite a descoberta de relações que não seriam encontrados de outra forma, sendo as análises e inferências em estudo de casos feitas por analogia de situações, repondendo principalmente as questões por que? e como? (CAMPOMAR, 1991).

Deste modo, com base na pergunta e nos objetivos, esta pesquisa é classificada como *estudo de caso exploratório*, por descrever quantitativa e qualitativamente o processo de construção da governança exercida por meio do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense \_CRPPA, proporcionando maior familiaridade com o problema, aprimoramento de idéias e descoberta de intuições (GIL, 1996; LAKATOS e MARCONI, 1995).

O ponto forte do estudo de caso é sua capacidade de explorar processos sociais à medida que esses ocorrem nas organizações, permitindo uma análise processual, contextual e longitudinal das várias ações e significados que ocorrem e são construídos nas organizações. Por um lado, pela sua especificidade as conclusões não podem ser generalizadas, mas por outro a metodologia desenvolvida na pesquisa pode ser aplicada em outros conselhos tanto do município em questão, quanto em outros municípios.

O planejamento de uma pesquisa de estudo de caso exploratória possibilita considerações sobre os mais variados aspectos relativos ao fato estudado, de modo a abranger todo arcabouço que exerce influência no objeto da pesquisa. Permite-se a utilização de diversas técnicas metodológicas tanto qualitativas como quantitativas ou ambas. Dessa maneira, diferentes procedimentos podem ser utilizados para coleta de dados, como entrevistas (semi-estruturada ou não estruturadas), questionários, observações, observações participantes, análise de conteúdo.

Deste modo, para responder a pergunta da pesquisa e atingir os objetivos propostos: adotou-se o seguinte roteiro de pesquisa composto pelas seguintes etapas articuladas entre si.



Conforme o organograma acima, primeiramente realizou-se levantamento bibliográfico afim de coletar informações sobre o “background” teórico que sustenta o estudo e direciona sua análise. A segunda e a terceira etapas fazem parte do plano de coleta de dados; a etapa 2 envolveu a coleta de memorandos, comunicados, agendas, planos, propostas, relatórios, cronogramas, entre outros e teve como finalidade a corroboração de evidências de outras fontes e/ou acrescentar informações; a etapa 3 envolveu entrevistas com o grupo estudado a fim de coletar a vivência e o conhecimento dos atores envolvidos no processo, que no caso desta pesquisa são os conselheiros do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense – CRPPA e os gestores da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense – SPPA.

Desse modo, a discussão desenvolveu-se considerando o método de interpretação desenvolvido por MINAYO (1992 apud MINAYO, 2007), *hermenêutico-dialético*, que consiste em dois níveis de interpretação. O primeiro nível compreende o contexto sócio-histórico, ou seja, conjuntura sócio-econômica e política da qual faz parte o grupo social estudado (história desse grupo e política a qual se relaciona). O segundo nível é dividido em 3 etapas: (1) ordenação do dados: mapeamento de todos os dados (transcrição, releitura, organização dos relatos); (2) classificação dos dados: definir as categorias com base na fundamentação teórica; (3) análise final: articulações entre dados e referências teóricas, procurando responder à questão de pesquisa que é analisar qual a contribuição dos conselhos gestores para construção da governança local no tocante ao avanço da gestão ambiental municipal.

Finalmente foram elaboradas as conclusões e considerações finais com base nos dados obtidos e nas reflexões da pesquisadora.

### 3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para a construção da base teórica, possibilitando o estabelecimento do histórico e conceituação sobre governança e sua inserção na gestão pública e na gestão local; histórico e atuação dos conselhos gestores na legislação brasileira, principalmente na legislação ambiental e urbana.

Quanto à governança, a pesquisa bibliográfica permitiu uma revisão de sua contextualização histórica, considerando livros, artigos em revistas científicas, dissertações e teses, documentos resultantes de encontros internacionais e nacionais, documentos disponíveis em endereço eletrônico de instituições internacionais e nacionais.

Em relação à atuação dos conselhos gestores na legislação brasileira foi realizado levantamento em bibliografia nacional como publicações em revistas científicas, livros, teses e dissertações de diferentes instituições nacionais, principalmente junto a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

### 3.2 PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental foi utilizada para a construção do primeiro nível de interpretação que compreende o contexto sócio-histórico dos municípios de Santo André, em especial a região de Paranapiacaba e Parque Andreense. Além disso, possibilitou a identificação dos aspectos geográficos, vegetação e hidrografia do município; bem como diagnóstico ambiental e o entendimento dos arranjos institucionais de gestão do Poder Executivo do município de Santo André.

Sumariamente, os documentos levantados foram: textos de lei; mapas indicando equipamentos urbanos; informes de Paranapiacaba, Planos e Organogramas setoriais; Sumários de dados do município; Plano Diretor; Cartilha eletrônica com informações e explicações sobre o Estatuto da Cidade; Atlas do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba; além de compilação de material digital disponível em sites oficiais da prefeitura e das secretarias de Santo André.

Para a caracterização do município foram pesquisados documentos como Sumário de Dados de Santo André de 2006; e Sumário de Dados de Paranapiacaba e Parque Andreense de 2006; Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André, Lei nº 7733/98; Plano Diretor, Lei municipal nº 8.696/04; Projeto Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais – Projeto Gepam, composto por seis livros publicados em 2004: “Educação Ambiental, Jovens e Gestão Participativa”, “Gênero, Cidadania e Meio Ambiente”, “Áreas Ambientalmente Sensíveis e Regularização Fundiária”, “História oral com participação fundiária”, “Desenvolvimento Econômico e Turismo para a Inclusão Social”; “Moradia Social em Áreas de Mananciais”. Para a realização do diagnóstico sócio-econômico também foram utilizados dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Para a construção do histórico de criação e funções da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense e o Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense foram consultado: Lei Municipal nº 8.157/2001 que define a organização da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense e suas competências; Plano Estratégico da Subprefeitura 2005-2008 que define ações e projetos a serem desenvolvidos nos respectivo período; Relatório de demandas do Orçamento Participativo de 1998 a 2008; Regimento Interno do Conselho; Algumas Atas do Conselho em questão entre 2001 a 2008, não consecutivamente.

### 3.3 PESQUISA DE CAMPO

#### 3.3.1 Universo e Definição da Amostra Representativa

Após o levantamento das atas e lista dos conselheiros do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense, foi possível estabelecer que a pesquisa abrangeria um universo finito de 36 indivíduos, composto pela totalidade de conselheiros, titulares e suplentes, da gestão entre os anos de 2007 e 2008.

Para definição da abrangência da pesquisa optou-se pela amostragem não probabilista intencional, visto que o interesse desta pesquisa é nas ações e opiniões dos conselheiros do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense e os gestores da Subprefeitura. Ou seja, “o pesquisador não se dirige à elementos representativos da população em geral, mas àqueles que, segundo seu entender, pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social, pois lhes atribuem funções de líderes de opinião na comunidade. Pressupõe que estas pessoas, por palavras, atos ou atuações, têm a propriedade de influenciar a opinião dos demais.” (MARCONI e LAKATOS, 2002, p 52)

Amostragem não probabilista não permite a aplicação de fórmulas estatística para cálculo, por exemplo, de erro de amostragem, variável padronizada, intervalo de confiança, entre outros para a definição da amostra. Além disso, a amostra intencional, segundo MARCONI e LAKATOS (2002), impossibilita a generalização dos resultados do inquérito à população e tem sua validade dentro de um contexto específico.

Contudo, buscou-se entrevistar conselheiros com efetiva participação em seu conselho e experiência relevante. Devido ao tempo e à disponibilidade dos entrevistados procurou-se entrevistar pelo menos um representante de cada segmento definidos pela Lei Municipal nº 8.157/2001, que instituiu a Subprefeitura e o Conselho com suas competência e obrigações Assim sendo, o processo de seleção dos convidados à entrevista teve os seguintes critérios, em ordem de relevância: (1) frequência nas



reuniões; (2) tempo no conselho. Sendo que a titulação somente foi considerada caso os critérios anteriores fossem todos iguais.

Nesse sentido, definiu-se o número máximo de 18 entrevistados, como amostra representativa, ou seja, 50% do universo da pesquisa. Para alcançar tal número, optou-se por entrar em contato com todo o universo da pesquisa (36 conselheiros), considerando que após cinco tentativas de contato sem êxito, seria definido que, aquele conselheiro não encontrado, não teve interesse de participar da pesquisa. Foram realizadas, no total, 16 entrevistas, o que representa 44% do universo e 89% da amostragem representativa.

Quanto aos gestores, após o levantamento e análise do organograma da subprefeitura foi possível estabelecer que a pesquisa abrangeria um universo finito de 13 gestores, composto pela totalidade de diretores e gerentes da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense no período das entrevistas.

Também optou-se por entrar em contato com todos os 13 gestores que compõem o universo, e após cinco tentativas de contato sem êxito, aquele indivíduo foi excluído da amostra passando-se a seu suplente de acordo com o cargo. No total, foram realizadas, 9 entrevistas, o que representa 69% do universo.

### 3.3.2 Elaboração do Roteiro de Entrevista

As entrevistas constituem a principal fonte de evidência de um Estudo de Caso. Trata-se de relato verbal sujeito a problemas de indução, recuperação de informações e/ou de articulação imprecisa. Segundo YIN (1989), há três tipos de entrevistas: aberta – para extrair fatos, opiniões, “insights”; focada – perguntas previamente formuladas para corroborar o que o investigador pensa a respeito de determinada situação. A terceira

maneira de condução de uma entrevista é a estruturada – perguntas pré-formuladas com respostas fechadas.

Tendo em vista que este trabalho está inserido em uma pesquisa de política pública, como exposto anteriormente, se articula com os demais trabalhos de mestrados e doutorado ligados ao Projeto “MEGA”, que por sua vez possuem como objeto de pesquisa outros conselhos do município de Santo André. Sendo assim, realizou-se uma oficina de trabalho entre o grupo e seus coordenadores, com a finalidade de construir o roteiro de entrevista, estabelecer os objetivos de cada pergunta, garantir a não indução das respostas, ajuste de vocabulário para boa compreensão das questões e qualidade nas respostas; e também procurou-se padronizar as perguntas, para facilitar a comparação entre um mesmo conjunto de perguntas.

Como resultado desta oficina, optou-se por dividir a entrevista em três partes: (1) caracterização do entrevistado, com perguntas fechadas sobre sua formação, idade, tempo de conselho, participação em outros conselhos, local de trabalho, interesse em cargo político, liderança comunitária e local de moradia; (2) entrevista focada com 8 questões definidas de forma a fornecer dados tanto para a pesquisa MEGA, quanto para os trabalhos de mestrado e doutorado dos pesquisadores envolvidos; (3) questionário quantitativo fechado com 10 questões baseadas nos princípios de governança.

Para este trabalho foi analisada a parte “1” para identificação do perfil dos conselheiros e gestores (escolaridade, cultura sociopolítica, idade e gênero). Também foram analisadas as questões da parte “2” com a finalidade de elucidar e/ou exemplificar qualitativamente os dados levantados na parte “3” onde se analisou de que forma os conselheiros vêm sua contribuição para o processo de governança do município. Além disso, em especial para esta pesquisa, foi elaborada entrevista focada com 5 questões definidas com a finalidade de obter a opinião dos gestores da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, sobre a gestão compartilhada com o conselho.

### 3.3.3 Aplicação do Pré-teste

O pré-teste da entrevista foi realizado com 3 conselheiros do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES do Município de São Paulo, com 3 gestores da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo e com 2 ex-gestores da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense.

Considerando que algumas perguntas referiam-se a inserção dos aspectos ambientais em conselhos de outras áreas de concentração, também foi aplicado o pré-teste em 5 conselheiros do Conselhos das Cidades, buscando englobar diferentes segmentos representados no Conselho, a saber: 2 do Poder Público, 1 do Movimento Popular, 1 do Setor Empresarial, 1 das Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa

O objetivo do pré-teste foi verificar não só a aplicabilidade das questões formuladas, bem como avaliar a compreensão das respostas obtidas e extrair a média de tempo necessário para a sua aplicação.

No roteiro de entrevista para os conselheiros a aplicação do pré-teste resultou nas seguintes considerações:

- O tempo de resposta variou de 25 a 30 minutos por roteiro aplicado. Com este resultado foi possível calcular o tempo total necessário para a aplicação das entrevistas.
- Na questão 1 foi acrescentado *na prática* no final da pergunta.
- A questão 2 foi reformulada de *Como conselheiro, de que forma você atua?* para *Quais são suas atividades como conselheiro?*
- Foram incluídas duas perguntas sobre como as idéias surgem no conselho e como elas são consideradas

- Com a finalidade de detalhar a pergunta 5, foram incluídas duas perguntas referentes a concretização do que foi aprovado no conselho e seu acompanhamento pelos conselheiros.
- Foi incluída uma questão sobre as dificuldades para o funcionamento do conselho.
- Partindo do pressuposto que a qualidade da participação pode ser medida pela qualidade do acesso a informação, sentiu-se a necessidade de incluir quatro perguntas referentes ao tema.
- Como sugestão dos entrevistados no pré-teste foi incluída a pergunta sobre a diferença de atuação entre os conselheiros.
- Na pergunta 17 a palavra *componente* foi substituída por *questão*.
- Para atender todas as pesquisas envolvidas houve a necessidade de incluir as duas últimas perguntas referentes ao desenvolvimento sustentável.

Quanto à aplicação do roteiro de entrevista para os gestores o pré-teste resultou nas seguintes considerações:

- O tempo de resposta variou de 10 a 15 minutos por roteiro aplicado.
- As perguntas 1 (Você considera que o Conselho gera idéias pertinentes?) e 2 (Qual a sua opinião sobre o CRPPA?) foram aglutinadas e reformuladas em uma pergunta: *Na sua opinião, qual a importância da atuação do conselho na gestão pública?*
- Foi incluída uma pergunta para saber se as demandas do conselho chegavam no setor do gestor entrevistados e que tipo de demanda.
- Foi acrescentada uma pergunta para que os gestores sugerirem melhorias na forma de atuação do conselho, afim de contribuir para o processo de governança.

Os roteiros de entrevistas adotados encontram-se no Apêndice 1.

O roteiro de entrevista para os conselheiros teve a finalidade de analisar como o conselho funciona, sua função, vantagens, dificuldades e como são negociadas as demandas na visão dos atores envolvidos. Já o roteiro para os gestores, que não são membros do conselho, teve a finalidade investigar se as questões debatidas no conselho chegam à eles de alguma forma e se as decisões tomadas são de fato incorporadas na administração.

#### 3.3.4. Aplicação do Roteiro de Entrevista

Na primeira reunião do ano de 2008 do CRPPA, dia 9 de abril de 2009, foi apresentado em forma de seminário o tema da pesquisa, seus objetivos e metodologia. Ainda foi preparado e distribuído para cada conselho, material impresso do que foi exposto, além de ressaltar a importância da pesquisa e a forma de participação de cada entrevistado. Junto com o material, também foram encaminhados os contatos dos pesquisadores, informando que os entrevistados poderiam entrar em contato para esclarecimentos adicionais sobre a pesquisa realizada.

Posteriormente, foi estabelecido contato, via telefone, para agendar o local, data e horário das entrevistas. Devido ao local de moradia dos entrevistados e a dificuldade de transporte, algumas entrevistas da sociedade civil foram realizadas na própria residência dos entrevistados, outras no local de trabalho e outras no espaço cedido pela prefeitura na Secretaria de Saúde e na SPPA. Todos os representantes do poder público foram entrevistados no local de trabalho.

As entrevistas foram realizadas presencialmente, pela autora da dissertação e, em alguns casos, por pesquisadores envolvidos no projeto MEGA, como mencionado anteriormente, que receberam treinamento para esta etapa da pesquisa.

As entrevistas foram gravadas e executadas com consentimento dos informantes, sendo a participação dos entrevistados não obrigatória e mantido o direito de desistência a qualquer momento, observando-se os aspectos éticos recomendados para pesquisas que envolvem seres humanos (Resolução CNS 196/96). Cabe ressaltar que os roteiros de entrevistas foram submetidos ao Comitê de Ética da Faculdade de Saúde (protocolo 1599) e aprovado em julho de 2008 (anexo 1).

### 3.4 ANÁLISE DOS DADOS

#### 3.4.1. Análise dos dados quantitativos

A partir da organização dos resultados obtidos pelo processo de entrevistas e pelo questionário quantitativo baseado nos princípios de governança (parte “3” da entrevista), foram elaboradas planilhas estatísticas desenvolvidas no software Microsoft Excel para tabulação de todos os dados e para cruzamento das informações levantadas. Desta forma, por se tratarem de questões fechadas e de múltipla escolha, foi possível analisar os dados em forma de percentuais o que possibilitou a visualização gráfica dos resultados.

#### 3.4.2. Análise dos dados qualitativos

As entrevistas focadas (etapa “2” da entrevista), que geraram respostas amplas e qualitativas sobre o tema, foram avaliadas separadamente e agrupadas por similaridade, por meio do estabelecimento de categorias, de forma que determinada resposta não fosse colocada em mais de uma categoria.

GOMES (2007) define categoria como classe ou série de elementos, idéias ou expressões que traduzem o senso comum do grupo pesquisado. Para BARDIN (1977, p.117), “a categorização é uma operação de classificação de elementos constituídos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

Segundo SELLHIZ (1965 *apud* GOMES, 2007) para determinar as categorias é preciso seguir 3 princípios: (1) estabelecer um único critério de classificação; (2) o conjunto de categorias deve ser exaustivo, permitindo a inclusão de qualquer resposta numa das categorias do conjunto; (3) as categorias do conjunto devem ser mutuamente exclusivas, ou seja, uma resposta não pode ser incluída em mais de uma categoria.

### 3.4.3. Categorias de Análise

Para a análise qualitativa e quantitativa dos resultados obtidos, utilizaram-se os princípios de governança local propostos por Bovaird e Loffler (2003), “*Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies*”, no qual propõem 10 princípios para medir boa governança, a saber: (1) Engajamento social; (2) Transparência; (3) Prestação de Contas; (4) Igualdade e inclusão social (gênero, ética, idade, religião, etc.); (5) Comportamento honesto e ético (corrupção); (6) Equidade; (7) Capacidade para competir no ambiente global; (8) Capacidade para trabalhar efetivamente em parceria; (9) Sustentabilidade; (10) Respeito pelas Leis.

1. Citizen engagement;
2. Transparency;
3. Accountability;
4. The equalities agenda and social inclusion (gender, ethnicity, age, religion, etc.);
5. Ethical and honest behavior;
6. Equity (fair procedures and due process);
7. Ability to compete in a global environment;
8. Ability to work effectively in partnership;

9. Sustainability'
  10. Respect for the rule of law.
- (BOVAIRD e LOFFLER, 2003, p 322)

Deste modo, apresenta-se a seguir, os critérios que foram utilizados para cada princípio na análise da contribuição do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense para a governança local, segundo a opinião dos entrevistados:

### **Princípio 1 – Engajamento social**

Para que iniciativas de participação e de controle social na administração pública pudessem traduzir-se em democratização é necessário que os cidadãos representem de fatos os interesses da comunidade e não sejam considerados clientes ou representantes de interesses corporativos. Além disso, a participação não deve ser meramente consultiva, nem focada em questões técnicas ou gerenciais, mas deve compreender a possibilidade de discutir e deliberar sobre questões políticas. Por isso, a participação deve se desenvolver em todos os níveis do governo, desde a formulação das estratégias mais gerais de atuação do Estado até as políticas setoriais e locais, encarregadas de sua implementação.

Para tanto é necessário que surjam na sociedade civil interlocutores coletivos - grupos comunitários, movimentos sociais, e na medida do possível, atores sociais desarticulados, mas motivados para o engajamento em práticas participativas que sejam ativas e representativas, sem dependência administrativa e financeira do Estado. Isto cria, portanto, as condições de romper com as práticas tradicionais do autoritarismo, clientelismo e assistencialismo.

O engajamento social pode ser percebido pela forma com que representantes da sociedade civil se organizam para garantir o reconhecimento de valores diversos e assegurar uma firme articulação com as políticas adotadas e ações resultantes. A participação da sociedade na gestão da coisa pública por meio dos conselhos gestores



possibilitam se engajamento civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos.

Desse modo perguntou-se ao entrevistados se o conselho contribui para tornar o cidadão andreense participativo com relação às questões da cidade.

## **Princípio 2 – Transparência**

A transparência é dada por meio da divulgação ampla, inclusive pela internet, mas não exclusivamente, de planos e ações, leis, relatórios de prestações de contas, relatórios resumidos da execução orçamentária e gestão fiscal, bem como pelas versões simplificadas de tais documentos.

A transparência não deve ser a mera divulgação de informações, mas é preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser dadas em linguagem clara e acessível. Dessa forma, a transparência tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação do município, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar.

Para garantir a transparência, é necessário prever mecanismos de informação à disposição da sociedade, entre os quais pode-se destacar: participação em audiências públicas, estabelecimento de um Sistema de Informação, mecanismos de implementação para monitoramento e avaliação, divulgação das informações gerenciais e auditoria. Ou seja, garantir que a população tenha condições de opinar e participar do planejamento das cidades.

Quanto à transparência foi analisado se a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense - SPPA divulgaria os dados importantes para a sociedade e quais informações são necessárias, na opinião do Conselho, para ocorrer essa participação efetiva da sociedade civil na tomada de decisão.

### **Princípio 3 – Prestação de Contas**

Prestar contas consiste em reconhecer e assumir com responsabilidade e transparência os impactos das políticas, decisões, ações, produtos e desempenho a eles associados, sejam eles positivos ou negativos. Isto, obriga uma organização a envolver os atores na identificação, na compreensão e também na capacidade de responder aos assuntos e preocupações sobre sustentabilidade, e relatar, explicar e estar disponível para se responsabilizar sobre suas decisões, suas ações e seu desempenho.

Se a sociedade for realmente ouvida, obriga o Estado a dar resposta às suas preocupações, melhorando assim seu desempenho. Tal atitude aumentaria os conhecimentos e a legitimidade das instituições, bem como os valores que se afirmam ou que resultam desse diálogo, melhoria a sua reputação e a sua eficiência.

Assim, perguntou-se aos entrevistados se o conselho contribui para que a prefeitura assuma as consequências de seus atos.

### **Princípio 4 – Igualdade e inclusão social como gênero, ética, idade, religião.**

O envolvimento dos distintos sujeitos sociais garante a legitimidade, a governabilidade e a democratização da gestão dos bens públicos, na medida que engloba diferentes visões e necessidades inerentes dos diversos grupos, classes e realidades sociais.

Perguntou-se, então, se o conselho contribui com a promoção da igualdade participativa, sem distinção de sexo, religião, etnia, entre outros, em Santo André.

### **Princípio 5 – Comportamento honesto e ético**

O processo de governança só se aperfeiçoa quando se é guiado por valores éticos como justiça, honestidade, prudência, liberdade, responsabilidade, sinceridade, respeito. Sem ética, o Estado é manipulado por gestores inescrupulosos seja numa democracia autoritária, sejam numa democracia sem controle e a impunidade sobrevém trazendo como conseqüência inevitável a desconfiança do sistema. Nenhuma proposta de gestão pode ser bem-sucedida sem que haja confiança por parte das pessoas nas instituições.

Desse modo, a falta de confiança que os cidadãos tenham na efetividade do Estado em dar solução aos seus problemas, descrendo que o Estado tenha um desempenho satisfatório, leva os cidadãos a recorrerem ao suborno ou outras atividades que envolvam alguma das faces da corrupção.

Assim, perguntou-se aos entrevistados se o conselho contribui para que os administradores de Santo André sejam éticos e honestos.

### **Princípio 6 – Equidade**

A equidade está fundamentada nas relações sociais que determinam as chances da população obter acesso aos recursos materiais e aos produtos sociais resultantes daqueles recursos (infra-estrutura, transporte, saneamento, lazer, entre outros).

Melhorar a qualidade de vida dos grupos socialmente vulneráveis, buscando romper o ciclo negativo da pobreza, da degradação dos recursos e do meio ambiente, implica em garantir os direitos universais que permitam aos diferentes grupos sociais o desenvolvimento de suas capacidades, proporcionando condições melhores para o desenvolvimento social.

Nesse sentido, perguntou-se aos entrevistados se o conselho contribui para que a vida dos andreenses menos favorecidos melhore.

### **Princípio 7 – Capacidade para competir no ambiente global**

Para uma cidade ser considerada global é necessário que ela exerce influência em nível mundial. Segundo FERREIRA (2003) uma cidade global tem as seguintes características: familiaridade internacional, ou seja, todos conhecem sua localização não é necessário citar o país, por exemplo, Londres, Paris e Nova Iorque; influência e ativa participação em eventos organizacionais como, por exemplo, as conferências realizadas pela ONU; população de pelo menos um milhão de habitantes; aeroporto internacional de grande porte; sistema avançado e eficiente de transporte; sedes de grandes companhias multinacionais, bolsa de valores que possua influência na economia mundial; presença de redes multinacionais e instituições financeiras de grande porte; infra-estrutura avançada de comunicação; presença de instituições de arte como museus.

Tendo em vista que esta pesquisa é realizada no âmbito local e que o Município estudado está localizado na Região Metropolitana de São Paulo, considera-se para a análise o Estado de São Paulo, como ambiente global.

Nesse sentido, foi perguntado para os entrevistados se o conselho contribui para que os demais cidadãos do Estado de São Paulo considerem a cidade de Santo André importante, tanto do ponto de vista ambiental como econômico.

### **Princípio 8 – Capacidade para trabalhar efetivamente em parceria**

A questão ambiental contém elementos que devem ser tratados em uma escala mais ampla. A maioria dos problemas têm caráter inter-regional e a sua resolução ultrapassa os limites político-administrativos tanto do município quanto do estado ou até mesmo do país, sendo imprescindível o estabelecimento de parcerias em vez de iniciativas isoladas de cada entidade envolvido, objetivando eficiência e eficácia nas ações.

Considerando que a região estudada se encontra em área de proteção aos mananciais e apresenta divisa com diversos municípios, tornam-se importantes as ações e políticas intergovernamentais entre os municípios desta região. Além disso, é importante a articulação com os outros colegiados existentes na região, como o Comitê de Bacia do Alto Tiête e o Consórcio do ABC.

Desta forma, pergunta-se aos entrevistados como o conselho contribui para que a Prefeitura Municipal de Santo André - PMSA estabeleça parceira com outros municípios, empresas, instituições e cidadãos?

### **Princípio 9 – Sustentabilidade**

A sustentabilidade é uma filosofia do desenvolvimento, que a partir de um tripé, combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica, como premissas da construção de uma sociedade solidária e justa.

Ou seja, a noção de sustentabilidade implica uma necessária interpelação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento que garantem a capacidade de suporte do ambiente. Mas também se associa a uma premissa da garantia de sustentação econômico-financeira e institucional. A ênfase é na direção de práticas pautadas por um desenvolvimento de políticas sociais que se articulam com a necessidade de recuperação, conservação, melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.

Perguntou-se, portanto, se o conselho contribui para a melhoria de Santo André em relação à sustentabilidade, entendida como justiça social, viabilidade econômica e qualidade ambiental.

**Princípio 10 – Respeito pelas Leis**

As decisões devem ser tomadas observando-se os princípios de direito administrativo e a fiel aplicação das leis, sem a intervenção de valores e opiniões pessoais na sua aplicação, respeitandose as regras estabelecidas pela sociedade.

Assim, perguntou-se aos entrevistados se o conselho contribui para que a prefeitura respeite as leis em suas ações.

## 4. GOVERNANÇA

Como consequência do modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade moderna, o meio ambiente tornou-se um sistema complexo, no qual intervêm processos de diferentes racionalidades, ordens de materialidade e escalas espaços-temporais. Nesse sentido, impõe-se à humanidade novos padrões de relacionamento com a natureza e seus recursos, que repercute sobre os estilos de vida e de consumo, a ética e a cultura, a dinâmica política social e a organização do espaço.

O desafio de se alcançar um desenvolvimento em bases sustentáveis torna os sistemas ambientais, sociais, econômicos e institucionais mais complexos, o que exige novos caminhos de gestão. Neste contexto, verifica-se nos âmbitos internacionais e nacionais avanços recentes sobre o tema de “governança” (governance), como nova forma de se pensar a gestão compartilhada e democrática.

A expressão governança corporativa surgiu na economia anglo-saxônica (*corporate governance*) em meio às pressões ambientais econômicas sobre as empresas, em que se buscava um relacionamento mais justo entre as corporações e os investidores (SLOMSKI et al., 2008). Já na administração pública o conceito de governança surgiu em meio aos processos de globalização econômica e de reformas políticas neoliberais que desmantelaram boa parte da capacidade do Estado controlar os problemas ambientais e socioeconômicos.

### 4.1. GOVERNANÇA CORPORATIVA

De maneira bastante genérica, a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. O objetivo central dos sistemas de governança corporativa não é o de intervir na autonomia das organizações mas, ao contrário, pretende equilibrar a competitividade

e produtividade da empresa com uma gestão responsável e transparente (MARQUES, 2007 p13).

Considerando a vasta disseminação das práticas de governança corporativa no mundo, há uma variedade de tentativas de definição do seu conceito e significado sob diferentes perspectivas. Nesse sentido, a Tabela 1, apresenta um panorama de conceitos e definições de variadas instituições e autores, baseado nos trabalhos de MARQUES (2007, p13-14) e SLOMSKI et al.(2008, p6-8)

**Tabela 1 – Definições de Governança Corporativa**

Ano	Instituições ou Autores	Definição
1992	Cadbury Committee <sup>2</sup>	É o sistema e a estrutura de poder que regem os mecanismos através dos quais as companhias são dirigidas e controladas. Os princípios fundamentais são: transparência, integridade e prestação de contas.
1995	Monks e Minow <sup>2</sup>	Trata do conjunto de leis e regulamentos que visam: (a) assegurar os direitos dos acionistas das empresas, controladores ou minoritários; (b) disponibilizar informações que permitam ao acionistas acompanhar decisões empresarias impactantes, avaliando o quanto elas interferem em seus direitos; (c) possibilitar aos diferentes públicos influenciados pelos atos das empresas no emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos; (d) promover a interação dos acionistas, dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas.
1997	Shleifer e Vishny <sup>2</sup>	Conjunto de mecanismos pelos quais os fornecedores de recursos garantem que obterão para si o retorno sobre o seu investimento.
1999	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) <sup>2</sup>	É o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. Têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade.
1999	Hitt, Ireland e Hoskisson <sup>2</sup>	É uma relação entre os stakeholders, a qual é usada para determinar e controlar o desempenho e a direção estratégica das organizações.

(1) MARQUES, 2007, p13-14; (2) SLOMSKI et al., 2008, p 6-8. (Continua)



**Tabela 1 (continuação) – Definições de Governança Corporativa**

Ano	Instituições ou Autores	Definição
2002	Carvalho <sup>2</sup>	Mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa, visando minimizar os problemas de agência.
2004	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) <sup>1</sup>	É o sistema pelo qual as sociedades do setor público e privado são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e das responsabilidades entre os diversos atores da empresa, como, por exemplo, o Conselho de Administração, o Presidente e os Diretores, acionistas e outros terceiros fornecedores de recursos.
2004	Santos <sup>2</sup>	Capacidade de controlar o comportamento dos agentes de uma organização, fazendo com que os recursos dessa organização sejam mobilizados e aplicados de forma eficaz e eficiente e sob níveis de risco adequados para o cumprimento da missão e dos objetivos requeridos pelos acionistas e outros participantes relevantes.
2004	Andrade e Rossetti <sup>2</sup>	Conjunto de valores, princípios, propósitos e regras que rege o sistema de poder e os mecanismos de gestão das corporações, buscando a maximização da riqueza dos acionistas e o atendimento dos direitos de outras partes interessadas, minimizando oportunismos conflitantes com este fim.
–	Universidad de Maryland (USM) <sup>1</sup>	A faculdade de compartilhar a responsabilidade da administração e a tomada de decisões importantes de uma empresa e, face da potencialidade dos seus recursos humanos, investigação, missão e orçamento.
–	Corporate Governance Project <sup>1</sup>	É um sistema interno de uma empresa mediante o qual se estabelecem diretrizes que devem reger o seu exercício. A governança corporativa procura a transparência, a objetividade e a equidade no tratamento de sócios e acionistas de uma sociedade, a gestão da sua diretoria, e a responsabilidade em face de terceiros fornecedores de recursos. A governança corporativa responde à vontade autônoma da pessoa jurídica, de estabelecer estes princípios para ser mais competitiva e dar garantias a todos os grupos de interesse.

(1) MARQUES, 2007, p13-14; (2) SLOMSKI et al., 2008, p6-8

Da análise desta tabela, SLOMSKI et al. (2008, p8), conclui que governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, em que, através de mecanismos específicos, gestores e proprietários procuram assegurar o bom desempenho da empresa para aumento da riqueza. Os princípios basilares são:

transparência (*disclosure*); senso de justiça (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento de leis (*compliance*); ética (*ethics*).

#### 4.2. GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

A expressão inglesa “governance” foi utilizada pela primeira vez, na administração pública, pelo Banco Mundial, em seu documento “Governance and Development”, de 1992, para definir um Estado Eficiente (DINIZ, 1995 apud GONÇALVES, 2005). “A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim pela forma pela qual o governo exerce o seu poder”. Assim, “Governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (GONÇALVES, 2005, p 197)

"Governance, as defined by the World Bank in its 1992 report, Governance and Development, is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.

The report deemed it is within the Bank's mandate to focus on the following: the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources and the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions". (WB, 1992, p 1)

Em 1995 a Comissão para a Governança Global – CGG publica o livro "Our Global Neighborhood" (Nossa Comunidade Global), onde propõe-se o conceito de governança como: “A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais

autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições” (CGG, 1996, p 2).

Se na administração privada o conceito de governança apresenta-se em diversas perspectivas, na administração pública não poderia ser diferente, ainda mais considerando a complexidade do setor público, onde além de garantir eficiência e efetividade é preciso guardar a legalidade e a legitimidade. Na tabela 2, apresentam-se alguns conceitos de governança na gestão pública levantados por SLOMSKI et al. (2008, p123-124).

**Tabela 2 – Definições de Governança Pública**

Ano	Instituições ou Autores	Definição
1997	Kickert	É relativa à legalidade e legitimidade, mais que um rígido valor de mercado, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial.
1999	Dorset e Baker	Exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento.
2000	Edwards	Conjunto de elementos, tais como: responsabilidade em prestar contas, transparência, participação, administração de relacionamento e, dependendo do contexto, eficiência e/ou equidade.
2000	Timmers	A proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para a sociedade ou em benefício dela.
2002	Carvalho <sup>2</sup>	Mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa, visando minimizar os problemas de agência.
2004	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) <sup>1</sup>	É o sistema pelo qual as sociedades do setor público e privado são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e das responsabilidades entre os diversos atores da empresa, como, por exemplo, o Conselho de Administração, o Presidente e os Diretores, acionistas e outros terceiros fornecedores de recursos.

SLOMSKI et al., 2008, p123-124

Da análise da tabela 2, SLOMSKI et al. (2008, p 8), conclui que, de maneira geral, o papel da governança na gestão pública é de oferecer um conjunto de princípios e elementos comuns, adaptado à realidade de cada país, que considere aspectos relacionados a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade.

Para KAUFMANN (2003). governança é o processo e instituições por meio dos quais exerce-se a autoridade num país: (1) o processo pelo qual os governos são escolhidos, responsabilizados, monitorados, e substituídos; (2) a capacidade dos governos de gerenciar recursos de modo eficiente, e de formular, implementar e fazer respeitar políticas e regras sólidas; e, (3) o respeito pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre si.

No relatório “A Guide to World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth – Balance, Voice and Power” publicado pelo Banco Mundial em 2003, define-se governança como “a interação entre estrutura, processos e tradições que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos são ouvidos” (UNDP, UNEP, WB, WRI, 2003, p 6).

Para o Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento – PNUD, governança é “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na administração dos assuntos de um país a todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças” (UN, 2000, p.7)

Em 2004, a ONU realizou a Campanha Mundial sobre Governança Urbana, como resultado lançou a publicação “Los Presupuestos Participativos: una contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo de milênio”, onde define que “governança não é o governo, mas um conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo. Em muitas formulações, a governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil. A governança enfatiza

o processo, e reconhece que as decisões são adotadas com base em relações complexas entre muitos atores com diferentes prioridades” (UN, 2004, p 25)

Governança pode ser considerada como processo que promove um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, por meio do protagonismo do cidadão gestor, ativo, com poder e capacitado para poder perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar.

Governança é um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Os princípios norteadores são: legitimidade do espaço público em constituição; repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; processos de negociação entre os atores sociais (procedimentos e práticas, gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (MILANI e SOLINÍS, 2002, p 273)

Segundo KAZANCIGIL (2002, p 53), governança é “caracterizada pelo envolvimento no processo de fazer política, das autoridades estatais e locais, bem como o setor de negócios, os sindicatos de trabalhadores e os agentes da sociedade civil, tais como as ONGs e os movimentos populares”.

A governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns (GONÇALVES, 2005).

Para GOHN (2007), o conceito de governança se insere nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringem aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também, via interação múltiplas, a relação governo e sociedade.

No tocante à questão ambiental, a governança depende de processo de negociação entre as diferentes partes interessadas, para que se viabilize a integração da dimensão ambiental no processo de tomada de decisão. Diz respeito fundamentalmente às relações de poder e responsabilidades, definindo como são tomadas as decisões ambientais de interesse coletivo, isto é, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2002), a criação de instituições e de legislações ambientais é apenas o começo da solução. A resposta institucional e o compromisso público/privado com o crescimento ambientalmente sustentável requer um “quadro de governança” para ligar efetivamente todas as instituições, a sociedade civil, as políticas, processos, ferramentas e informações. Definindo governança ambiental como:

Aquele que liga e harmoniza políticas, instituições, processos, ferramentas e informações de modo a capacitar todo um conjunto de interessados (entidades públicas e privadas, ONGs, comunidades locais e, em última instância, a comunidade global) a gerenciar conflitos, buscar consenso, efetuar escolhas abalizadas e assumir responsabilidade pelas próprias ações. A falta de mecanismos de boa governança constitui provavelmente o principal empecilho à obtenção de resultados efetivos. Por isso, propõe-se adotar, como um dos princípios subjacentes à Estratégia de Meio Ambiente, a boa governança ambiental. (BID, 2000 p 6-7)

O tema sobre governança, cada vez mais destacado na literatura sobre gestão urbana, salienta “novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais” (FREY, 2004, p 3).

GIOSA (2007), presidente do Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública, durante uma palestra no I Congresso dos Secretários Municipais de Administração do Estado de São Paulo, afirmou que:

“Boa governança implica que todos os segmentos da sociedade local estejam representados e possam participar da gestão. O que exige um governo aberto, que respeita as leis vigentes, transparente e com canais de participação permanentes para o estabelecimento de uma interação contínua e virtuosa do governo com o cidadão sempre respeitando um código de conduta ética, de modo que sirva de exemplo para motivar a própria administração e encorajar os membros da sociedade civil a participar no processo de desenvolvimento do município”

De acordo com GONH (2007), “está implícita na idéia de uma boa governança a dimensão da eficácia e da eficiência em administrar os impactos das políticas de ajuste estrutural para minorar seus efeitos em termos de aumento da pobreza. O grande desafio é articular o maior nível de participação com os critérios da eficácia e da busca de resultados imediatos no plano local”.

Ainda segundo esta mesma autora, o problema é que o conceito de governança local assim como sua prática, estão em formação. Em linhas gerais a governança local refere-se à:

Um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas ou privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, ONGs, movimentos sociais, terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do Orçamento Participativo (GONH, 2007, p 40-41)

Tendo em vista que a governança se refere às parcerias entre Estado e sociedade na gestão, e que no cenário político brasileiro os conselhos gestores constituem-se espaço de co-gestão entre Estado e sociedade e instrumentos de democratização da gestão pública local, torna-se importante analisar a contribuição do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense - CRPPA no processo de construção da governança local, ou seja, em que aspectos o conselho contribui para a consolidação desta parceria.

Conforme já descrito no capítulo da metodologia, os princípios de governança utilizados para analisar o CRPPA, foram baseados no trabalho de BOVAIRD e LOFFLER (2003), “Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies”, no qual propõem 10 princípios para medir boa governança a saber: (1) Engajamento social; (2) Transparência; (3) Prestação de Contas; (4) Igualdade e inclusão social (gênero, ética, idade, religião, etc.); (5) Comportamento honesto e ético (corrupção); (6) Equidade; (7) Capacidade para competir no ambiente global; (8) Capacidade para trabalhar efetivamente em parceria; (9) Sustentabilidade; (10) Respeito pelas Leis

1. Citizen engagement;
  2. Transparency;
  3. Accountability;
  4. The equalities agenda and social inclusion (gender, ethnicity, age, religion, etc.);
  5. Ethical and honest behavior;
  6. Equity (fair procedures and due process);
  7. Ability to compete in a global environment;
  8. Ability to work effectively in partnership;
  9. Sustainability;
  10. Respect for the rule of law.
- (BOVAIRD e LOFFLER, 2003, p 322)

Pela sua estrutura, composição e funcionamento, os Conselhos Gestores, constituem-se institutos muito próximos dos instrumentos ideais para o exercício da governança, tendo em vista que, por seu intermédio, se dá a relação entre Estado e sociedade.



## **5. CONSELHOS GESTORES**

Neste novo milênio, no contexto da conjuntura sociopolítica, deve-se enfrentar problemas como: crise do modelo econômico, deterioração do meio ambiente, desemprego, aumento de demandas sociais, carência na área dos serviços públicos, pobreza, a exclusão social, violência urbana generalizada contra os cidadãos, incertezas no plano internacional, escassez de recursos financeiros, fragmentação das formas de organização da sociedade civil e surgimento de novas formas de associativismo civil, criação de novas esferas de interlocução pública (GOHN, 2004; WENDHAUSEN et al., 2006).

Ao mesmo tempo, de acordo com GOHN (2004, p.62) o mundo ocidental assistia ao ressurgimento de blocos de resistências culturais no plano local, apresentando novidades tanto na área política da gestão pública, como nos processos de descentralização e inovações de várias ordens, como na área do social, com o surgimento de inúmeras novas formas de associativismo atuando em redes, com projetos pioneiros e criativos, realizando trabalhos em parceria com vários atores sociais, inclusive com o poder público.

Diante deste cenário, a democracia direta, tal como era utilizada nas cidades gregas, e as democracias representativas, muitas delas deturpadas pelos maus representantes, cedem hoje espaço a uma nova ordem que se expressa na mudança do modelo de pirâmides verticais de autoridade do Estado e das empresas privadas para um modelo de redes interativas horizontais da sociedade, onde se busca tanto resultados positivos locais quanto globais (DOWBOR, 2003).

De acordo com ALVA (1997), para enfrentarmos de tais problemas há necessidade de uma visão holística que pode ser representada pela visão de desenvolvimento sustentável. Afirma, também, que são necessários “mecanismos de consulta e coordenação intermunicipais, participação da população nas decisões de política urbana (democracia participativa), maior descentralização das decisões, novas

relações entre o Palácio (governo), a Praça (população) e o Mercado (iniciativa privada), além de solidariedade”.

Assim, a extensão da democracia, que começou no sul da Europa nos anos 1970 / 80 com o final das ditaduras (Portugal, Grécia e Espanha) e atingiu os países periféricos no início da década de 1980, sobretudo, a América Latina (incluindo o Brasil), trouxe uma proposta de re-significação do modelo democrático, isto é, buscou transformar as práticas dominantes (hegemônicas), inserir na política atores sociais tradicionalmente excluídos, além de estabelecer formas de participação e controle social na relação entre o Estado e a sociedade, promovendo assim uma ampliação do significado da cidadania. É bem verdade que este processo foi particularmente progressista no caso do Brasil. (GUEDES, 2008, p 15)

No campo da formulação e execução de políticas ambientais tem-se enfatizado a ampliação dos mecanismos de participação dos diversos atores sociais envolvidos com a gestão dos recursos naturais. Depois de um período em que as iniciativas de regulação estiveram fortemente centralizadas junto às instituições governamentais, o cenário das décadas de 1980 e 1990 foi sendo crescentemente marcado pela busca de modelos alternativos de participação da sociedade civil na tomada de decisão de políticas e também na implementação de planos, programas e projetos com caráter ambiental.

Para FURRIELA (2002, p.23): “no limiar do século XXI o modelo clássico de democracia representativa deixou de atender os anseios de participação da sociedade. Ao mesmo tempo, o princípio da participação pública na tomada de decisões passou a integrar o ordenamento jurídico de muito países, adquirindo diferentes facetas”.

No âmbito internacional, entre as diretrizes formuladas por diversas publicações significativas, como Our Common Future da Comissão Mundial, Agenda 21 resultado da Rio 92 , Agenda Habitat produto da Conferência de Istambul em 1996, Conferência de Aarhus, 1998 destacam-se a idéia de desenvolvimento sustentável com necessidade de coordenação setorial, descentralização da tomada de decisão e a participação das comunidades interessadas em instâncias específicas da gestão urbana.

“Existe quase uma unanimidade em torno da idéia de que a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório é condição básica para efetivação da gestão e, dessa maneira, os recursos seriam destinados com mais eficiência e seu controle seria o mais amplo possível. A abertura de novos canais de comunicação entre sociedade civil e o poder político local, entendida assim, como instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil” (LUMBAMBO e COUTINHO, 2004, p 62).

Segundo WORLD BANK (1996), SOUZA (2000), SALLES (2000), a participação da sociedade pode trazer modificações radicais nos processos de decisão, na medida em que carrega a legitimidade em suas intervenções e traz à tona a dimensão da problemática ambiental que a afeta.

No Brasil, embora não tenha tido assimilação imediata, a Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, introduz pela primeira vez no Brasil, mecanismos de gestão colegiada e participativa, por meio da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA composto por órgão e entidades ambientais, entre outros canais, pelos Conselhos de Meio Ambiente. Portanto, deve ser entendida como um importante instrumento de articulação entre os atores sociais, fortalecendo a união e melhorando a qualidade das decisões, tendo em vista um fim comum. Desta maneira a gestão ambiental brasileira se organiza de forma sistêmica para assegurar sinergia e integração, indispensável à atuação dos três níveis de poder.

A legitimação da participação da sociedade na formulação de políticas públicas efetiva-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988. “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Parágrafo único, Art1º, CF 88). Ou seja, o poder pode ser exercido tanto por meio de representantes eleitos - exercida pelo sufrágio universal, voto direto e secreto; como por meio da participação direta - plebiscito, referendo, leis de iniciativa popular (Art14, CF 88).

Desse modo, a Carta Magna de 1988 insere mecanismos que consubstanciam os princípios da democracia semidireta, caracterizada pela combinação dos procedimentos de democracia representativa com os de democracia direta. “Permitiu-se, então, que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisões sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais” (LUMBAMBO e COUTINHO, 2004).

Diante desta conjuntura política, a década de 1990 é marcada pelo ambiente favorável à participação da CF 88, sendo caracterizada pela ampliação de canais de participação direta da população no sistema de gestão pública, como leis de iniciativa popular, realização de debate, audiências e consultas públicas, orçamento participativo e conselhos gestores nas três esferas do poder (federal, estadual, municipal), conforme ressalta GUEDES (2008, p. 72):

No Brasil, as instituições de participação que se multiplicaram pelo país e abriram espaço para que cidadãos participassem cotidianamente das discussões e decisões políticas ficaram conhecidas como conselhos gestores de políticas públicas. Funcionando nas três esferas da União (Federal, Estadual e Municipal), estas arenas de interação entre o Estado e a sociedade se constituem como instrumentos participativos imprescindíveis na formulação e acompanhamento das políticas sociais, sobretudo, no nível local. Além disso, é através destes conselhos que a população pode apresentar suas carências e necessidades, discutir e aprovar recursos públicos, fiscalizar e controlar gastos governamentais, redistribuir bens públicos em diferentes áreas etc. Isto é, a possibilidade dos cidadãos participarem intensamente e de forma mais freqüente na democracia brasileira.

Sendo assim, neste contexto, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, pois toda a ênfase consiste nas políticas públicas (GOHN, 2007).

Outras políticas também introduziram mecanismos de gestão colegiada local e participativa, conferindo ao coletivo a responsabilidade pela preservação e defesa do meio ambiente, entre elas: Política Nacional de Recursos Hídrico (lei nº 9.433/97), Lei de Crimes Ambientais (lei nº 9.605/98), Política Nacional de Educação Ambiental (lei nº 9.765/99), Sistema Nacional de Unidades de Conservação (lei nº 9.985/2000) e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001).

Neste sentido, CARVALHO (2003) defende que os conselhos deliberativos constituem instância de articulação e negociação entre interesses diversos de setores organizados e proporcionam oportunidades para a troca de informações, além de favorecerem a coordenação entre diferentes setores administrativos, tanto de órgão locais envolvidos com questões ambientais quanto entre órgãos de diferentes instâncias da administração.

Assim, a possibilidade de participação da sociedade civil organizada na tomada de decisão, por meio dos conselhos, pode garantir que ações e políticas tenham maior continuidade, sujeitando o governo a um alto custo político se decidir interrompê-las, cobrando-se assiduidade e comprometimento com o futuro determinado pela comunidade.

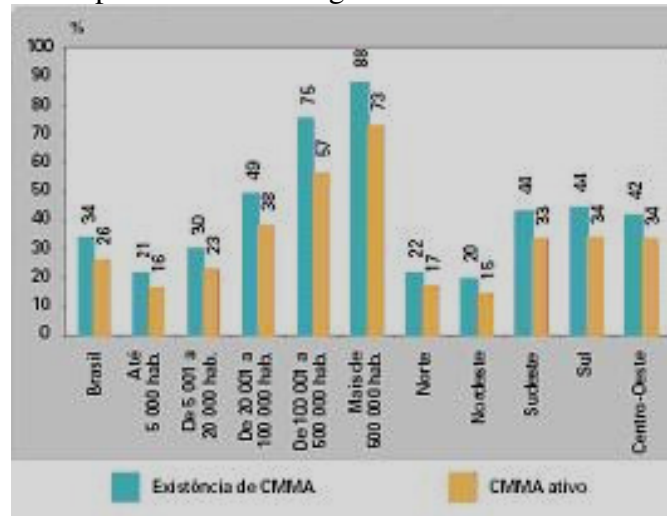
O número de conselhos está crescendo progressivamente, dado o fato de eles serem exigências da Constituição Nacional. Na atualidade, algumas pesquisas indicam a existência de 27 mil conselhos no país, com uma rede de conselheiros que ultrapassa 100 mil pessoas. Entretanto, para sua implementação, eles dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas, essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação (GOHN, 2006, p.7)

Segundo a Pesquisa de Informação Básica Municipal, realizada pela Fundação IBGE (2001), no ano de 1999, após uma década da Constituição, haviam 26.859 conselhos, independente de sua atividade, no Brasil. Uma média de 4,88 conselhos por município. A identificação dos conselhos municipais mostra que existem temas

prioritários. Em primeiro lugar aparecem os conselhos de saúde, cuja existência foi registrada em 98,5% dos Municípios. Os conselhos de assistência e ação social aparecem em segundo lugar, sendo registrada sua existência em 91,5% dos Municípios. Os conselhos de educação são encontrados em 91,0% dos Municípios. Verifica-se pois a presença marcante dos temas ligados à área social. Ainda com forte intensidade estão os conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, encontrados em 71,7% dos Municípios, vindo em seguida, bem mais distantes, os conselhos de emprego e trabalho, encontrados em 30,3% dos Municípios. Em pouco mais de uma quinta parte dos Municípios (21,4%) são encontrados conselhos do meio ambiente, seguindo-se em importância aqueles sobre turismo (15,6%), habitação (8,0%), transportes (4,1%) e política urbana (3,4%). Há também uma expressiva parcela de Municípios (52,3% do total) onde existem outros conselhos não identificados.

Na área ambiental, em 2002, segundo o IBGE (2005a), verificou-se a existência de conselho municipal de meio ambiente em 1895 dos municípios brasileiros (34%). Considerando um conselho ativo como aquele que tenha se reunido pelo menos uma vez nos 12 meses anteriores à data da pesquisa, apenas 26% destes conselhos são ativos, sendo que 58% fizeram reuniões mensais, bimestrais ou trimestrais e os 42% restantes se reuniram com frequência menor. As regiões sul, sudeste e centro-oeste possuíam, em 2002, o maior percentual de conselhos ativos, enquanto nas regiões norte e nordeste o número de conselhos ativos não é expressivo (Figura 1).

**Figura 1** – Percentual de Municípios, com Conselho Municipal de Meio Ambiente, total e ativos, por classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões - 2002



Fonte: IBGE, 2005a

Este quadro demonstra um perfil político-institucional da descentralização na formulação de políticas ambientais. Para PHILIPPI JR *et. al* (2004a), a participação da sociedade civil organizada é imprescindível, principalmente, no processo de proteção ambiental e manutenção da qualidade de vida. Pois é ela que poderá garantir o prosseguimento de ações que visem o seu bem-estar, por meio dos Conselhos de Meio Ambiente, representando a voz, nos espaços públicos, dos mais variados grupos sociais.

“Nos municípios os conselhos temáticos tem sido vistos como um dos principais resultados das recentes reformas municipais, que têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade” (GOHN, 2001 apud LUBAMBO e COUTINHO, 2004, p.64).

Segundo PHILIPPI JR *et al* (1999), “os Conselhos têm tido um papel relevante e crescente na política, passando inclusive, em muitos casos, da marginalidade inicial à centralidade das decisões que afetam os interesses coletivos”.

Dessa forma, os conselhos deliberativos podem ser considerados instrumentos de descentralização administrativa, uma vez que estabelecem uma instância de

articulação e negociação entre interesses diversos de setores organizados e proporcionam oportunidades para a troca de informações, além de favorecerem a coordenação entre diferentes setores administrativos, tanto de órgãos locais envolvidos com questões ambientais quanto entre órgãos de diferentes instâncias de administração.

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilita população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas (GOHN, 2006, p.7)

“Nesse sentido, a análise da atuação dos conselhos gestores nos municípios adquire uma importância fundamental, tanto pela sua potencialidade como mecanismo de controle social quanto pela sua função de compor um modelo de gestão participativa” (LUBAMBO e COUTINHO, 2004, p.64).

PORTELA (2002) entende que se faz urgente realização de pesquisas que avaliem o desempenho efetivo dos conselhos gestores das políticas públicas. Embora muita coisa já se tenha falado, não temos, ainda, um aprofundamento crítico sobre eles. Isso se faz necessário, se quisermos compreender os mecanismos de construção da cidadania na sociedade brasileira atual.

Diante do exposto, entende-se como importante o estudo sobre o papel dos conselhos gestores como facilitadores da construção da governança ambiental, uma vez que representam espaço para a participação dos diferentes atores da comunidade. Portanto, nesta pesquisa optou-se por verificar, por meio de levantamento bibliográfico: (i) o estado da arte; (ii) experiências brasileiras (iii) dificuldades (iv) oportunidades.



## 5.1. HISTÓRICO E EXPERIÊNCIAS DOS CONSELHOS

De acordo com GONH (2007, p.65), “alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos”. Os conselhos que se tornaram famosos na história como órgão de ação política autônoma de uma nova forma de governo foram: a Comuna de Paris (1871); os soviets na Rússia (1905-1917); na Alemanha (1918 e 1919); conselhos de operários de Turim Itália (1920); conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950; Hungria (1965); conselhos operários na Espanha (1934-1937); conselhos atuais na democracia americana etc (GOHN, 2007; TÓTORA e CHAIA, 2004).

Para GOHN (2007, p.66-67), enquanto os primeiros conselhos eram organismos de classe compostos por operários e a luta era por ascensão econômica, política, social e cultural; rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação. Os conselhos norte-americanos são organismos da sociedade civil e atuam como lobbies de pressão por serviços, equipamentos coletivos públicos, ou de moradia familiar.

No Brasil, a emergência dos conselhos na cena política está estritamente ligado à sociedade civil organizada (movimentos sociais, sindicatos e organização não-governamental, grupos organizados), que surgiram nos anos 1970/1980 e objetivavam, principalmente, aumentar a participação social no processo democrático. Segundo GUEDES (2008, p.40), a partir de então, “baseados na lógica da solidariedade e da contestação política, vários segmentos sociais promovem novas alternativas de participação, estabelecendo canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, buscando discutir temas até então excluídos do debate da política tradicional”.

Os movimentos de democracia no Brasil procuravam romper o acesso privilegiado das elites na distribuição de bens e formulação de políticas públicas, principalmente na área social e no âmbito local, em uma luta travada contra o regime militar. Buscava-se um modelo alternativo de democracia que consiste, sobretudo, na

formação de espaços deliberativos e de discussão por meio das quais os cidadãos podem participar mais direta e efetivamente na formulação de políticas públicas.

Segundo GOHN (2007, p.70-82), podemos diferenciar três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX:

- Os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares. Exemplo: A cidade de São Paulo, em 1979, por meio do Decreto-Lei nº 16.100, instituiu os conselhos comunitários, em cada região administrativa, que eram compostos de representantes de associações de classe, entidades sociais, representantes de movimentos religiosos e representantes das SABs (Sociedade Amigos de Bairro).
- Os populares, contruídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público. Exemplo: conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980. como Conselho de Pais (Lages em Santa Catarina), Conselho de Desenvolvimento Municipal (Boa Esperança no Espírito Santo), Conselho de Saúde, do Menor, da Condição Feminina (São Paulo).
- Os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão so negócios públicos criados por lei originárias do poder Legislativo. Exemplo: conselhos gestores setoriais instituídos pela Constituição Federal de 1988.

Equanto os dois primeiros tipos não faziam parte do corpo das instituições, eram compostos somente por representantes da sociedade civil e eram de caráter consultivo. O último tipo, institucionalizados pela Carta Magna de 1988, são compostos tanto por representantes da sociedade civil como por representantes do governo e possuem caráter deliberativo, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho.

Tendo em vista a proliferação, nos últimos 20 anos, dos conselhos gestores em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal), a sua articulação com repasse de recursos financeiros do nível federal, ao estadual e ao municipal, sua importância para a democracia participativa brasileira, julga-se importante expor algumas experiências estudadas por outros pesquisadores com a finalidade de identificar os limites e oportunidades dos conselhos gestores como canais de participação direta da sociedade civil.

O tema dos conselhos vem ganhando uma atenção crescente na literatura científica no Brasil; porém, ainda não existe um balanço temático sobre esta literatura. Assim, embora não se pretenda realizar levantamento “exaustivo” e “completo” sobre o tema, o objetivo aqui é apresentar e comentar parte dos estudos de casos existentes a respeito do assunto.

#### 5.1.1. Estudo de Caso do Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo e do Conselho Nacional de Meio Ambiente

Furriela em seu trabalho de dissertação “Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente”, de 1999, analisou as instâncias participativas existentes na gestão dos recursos ambientais nas esferas federal e estadual. O objeto desta pesquisa foram o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente) dos estados do Mato Grosso, Minas Gerais e Paraná (FURRIELA, 2002).

Suas conclusões são que há problemas de graus e naturezas diferentes que influenciam na qualidade da participação da sociedade civil nessas instâncias. Podem variar entre falta de capacitação e disponibilidade de tempo, falta de instrumentos, recursos e infra-estrutura necessária e, em casos mais extremos, fatores como corrupção,

cooptação, manipulação de informação e situações, desequilíbrio de poderes também influi negativamente.

Além disso, afirma que a desmobilização das pessoas é inevitável quando não existem condições mínimas para sua atuação, como falta de local adequado para a realização das atividades participativas e correlatas, falta de infra-estrutura mínima de apoio, falta de recursos para financiar deslocamento, hospedagem e manutenção de atores relevantes no processo, falta de assistência técnica para avaliação de questões complexas, entre outras.

FURRIELA (2002), ressalta ainda que os conselhos podem funcionar como verdadeiras escolas de democracia, permitindo que a sociedade aprenda, por tentativa e erro, a negociar, participar, e exigir o cumprimento de seus direitos. Entretanto, infelizmente, muitas vezes, estas instâncias são utilizadas para uma mera simulação de um processo consultivo, por administradores que tomam a decisão antecipadamente e legitimam o processo por meio de processos consultivos, não lhes importando o que foi manifestado pela população na realidade.

Quanto à análise do CONSEMA, essa mesma autora, observa que o mesmo não vem desempenhando todas as suas funções, dedicando primordialmente ao licenciamento, em detrimento de outras atribuições. Conclui, também, que enquanto o conselho estiver vinculado ao órgão licenciador, sujeito às pressões do setor privado, ou governamental, na defesa do interesse da implantação de um empreendimento qualquer, não poderá exercer seu papel de espaço decisório participativo e democrático. O enfoque em atividades de licenciamento que vem predominando nas ações do CONSEMA, tem sido um fator de desmobilização das entidades que dele participam e potencial esvaziamento, principalmente do segmento da sociedade civil.

Para superar estes problemas a autora sugere a criação de um cargo de assessor para esclarecimentos de dúvidas de ordem técnica; definição de uma rúbrica orçamentária; ampliação dos mecanismos de comunicação do CONSEMA com a sociedade; simplificação dos procedimentos para facilitar participação da sociedade

nessa instância; instauração de processo de acompanhamento das decisões tomadas e da avaliação da efetividade de suas decisões; fortalecer seu papel de formulador de normas e políticas ambientais; e assegurar a integração e coordenação de políticas públicas setoriais, entre todos os segmentos do governo, horizontal e verticalmente.

#### 5.1.2. Projeto Nacional: Metrópoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana

O Projeto Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança, coordenado por SANTOS JR (2004), envolveu as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Belém, Curitiba e Porto Alegre. Foram entrevistados 1.540 conselheiros, integrantes de diferentes setores da política pública local. Os autores procuraram apontar limites, avanços e desafios da experiência dos conselhos na perspectiva da institucionalização de formas mais democráticas de interação entre governo e sociedade no âmbito do poder local.

Para a discussão dos conselhos como canais de participação da sociedade civil, os autores tomaram como referência três aspectos: (1) a difusão e institucionalização dos conselhos; (2) a diversidade social na composição interna desses canais, e: (3) a adoção de mecanismos e procedimentos de garantia da participação autônoma da sociedade.

Os autores ao analisar as diferentes regiões metropolitanas verificaram semelhança de perfil, tanto no que diz respeito aos conselheiros quanto à dinâmica de funcionamento dos conselhos, mostrando que estes canais têm produzido dinâmicas sociopolíticas muito semelhantes. Concluíram que os conselhos são espaços institucionais com potencial de se transformarem em instrumentos da constituição da governança democrática dos municípios, constituindo arenas de interação entre o

governo e a sociedade, nas quais os interesses oriundos do mercado, da sociedade e do poder público são expressos e mediados, criando, portanto, condições para a instauração de processos consensuais de tomada de decisões e aumento da eficácia e efetividade das políticas públicas locais.

Além disso, apesar dos aspectos positivos apresentados acima, os autores identificaram alguns limites dos conselhos enquanto canais de democratização da gestão municipal, como parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, não tem sua agenda de demandas representada nessas arenas públicas; a abertura de canais fortemente impulsionada pelo governo federal vinculados ao repasse de recursos da União e não por um projeto da administração local; limites de funcionamento como capacidade decisória, no que diz respeito à garantia do acesso a informações, ao processos de fiscalização e tomada de decisão em torno da gestão das políticas sociais, à divulgação para a sociedade, à estrutura de funcionamento e, a inexistência de uma metodologia para seu funcionamento; e desigualdade sociais e econômicas entre os municípios.

### 5.1.3. Estudo de Casos dos municípios do interior do Paraná

DOMBROWSKI (2006) em sua pesquisa “Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior”, analisou os conselhos da região oeste do Estado do Paraná.

O autor observou que os conselhos são compostos por todos os segmentos da sociedade civil, possuem reuniões mensais, entretanto sofrem forte influência do poder Executivo na composição e direção, com a nomeação do presidente do conselho, controle sobre a agenda e sobre a dinâmica de seu funcionamento. Apesar das

limitações, o autor conclui que essas instituições podem funcionar como uma via alternativa de acesso a recursos políticos, tornando-se, por isso, palco de disputas.

## 5.2. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Para melhor atender a proposta desse tipo de Instituição, um Conselho deve ter composição paritária, ou seja, a mesma porcentagem de representantes do Poder Público e da sociedade civil, garantindo o princípio de co-gestão. Entretanto, há uma grande discussão sobre a paridade na composição do conselho. A divisão pode ser metade/metade, constituindo um modelo bipartite, ou compreender um terço de representantes do governo, e os outros dois terços divididos entre setores da sociedade civil organizados ou por cidadãos interessados, sendo esta uma composição tripartite (TEIXEIRA, 2005).

Da mesma forma, um conselho deve possuir caráter consultivo e deliberativo, embora isso nem sempre ocorra. Em muitos casos os conselhos são formados apenas como consultivos, ou seja, são consultados pelo poder Executivo, mas sem poder de decisão. No caso de um conselho possuir caráter deliberativo, ele pode decidir sobre formulação de políticas públicas.

Com relação ao funcionamento, TEIXEIRA (2005) afirma que é comum os conselhos possuírem comissões ou grupos de trabalho internos que direcionam as ações dos conselheiros e do Poder Executivo por meio das plenárias.

Apesar de por 20 anos, os conselhos gestores no Brasil fazerem parte das instituições como ferramenta democrática facilitando a participação social e o exercício da cidadania, verifica-se que estas instâncias ainda exercem pouca influência nas questões relativas à gestão da coisa pública

Para que os conselhos se concretizem como mecanismos efetivos da democracia é preciso garantir sua autonomia em relação ao poder executivo. Para isso, baseado na literatura apresentada, se faz necessário esforços em algumas questões, a saber:

**Representação:** devem ser paritários, não só entre o governo e sociedade civil, mas também deve ser compostos por todos segmentos da sociedade civil. Seus representantes devem ser eleitos de forma democrática, pela sociedade ou pelos seus pares por meio de eleição direta ou assembleia. Além disso, a escolha do presidente deve ser feita pelos conselheiros e não indicada pelo administrador.

**Capacitação:** os conselheiros têm que ser capazes de discutir e opinar sobre os interesses e assuntos relacionados ao conselho que fazem parte. Para isso é preciso que eles conheçam os aspectos políticos e técnicos sobre os temas que influenciam na tomada de decisão para que não haja isolamento intelectual entre aqueles que compõem o conselho, evitando, assim, o favorecimento ou a hegemonia daqueles que detêm o conhecimento.

**Estrutura:** para garantir o funcionamento e a realização das atividades do conselho é fundamental que estes detenham local próprio, telefone, fax, computador, material de consumo e recursos financeiros próprios.

**Informação:** tendo em vista que o acesso à informação é pressuposto básico da participação em espaço público, este deve ser facilitado, e algumas categorias de informações devem ser disponibilizadas até mesmo por meio da internet, ou outros meios de fácil acesso e utilização. As autoridades competentes devem facilitar o acesso a toda informação relevante para o processo de tomada de decisão disponível. Além disso, as reuniões do conselho devem ser abertas e suas decisões divulgadas em informativos oficiais.

**Jurídica:** os conselhos municipais e seu regimento devem ser instituídos por meio de lei, garantindo sua continuidade e autonomia em relação as mudanças políticas.



Para que isso aconteça é necessário vontade política por parte dos dois lados, tanto do governo como da sociedade civil. O primeiro pelo fato das instituições de governo adotarem, efetivamente, novo regime de ação pública baseado na governança democrática, disponibilizando informações necessárias e abrindo espaço de participação direta da sociedade civil; e o segundo pelo fato das associações cívicas ainda serem precárias e insuficientes. Cabe às organizações civis se capacitarem e se articularem de forma a fiscalizarem e pressionarem os gestores público à prestarem contas de sua decisões políticas e orçamentárias.

Para que a participação seja realmente viabilizada, é necessário empenho tanto do lado administrativo, quanto das organizações populares. O Estado deve investir na capacitação de seus gestores, e na abertura de espaço para a participação. Quanto à sociedade, mais do que a busca pelo espaço para reivindicar e propor ações, é necessário que se exija a incorporação das mesmas na política, na forma de Lei, e empenho na fiscalização do cumprimento dessas ações (ABDUCH, 2008, p.54).

## 6. O MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

O Município de Santo André é formado pelo distrito-sede de Santo André e pelo distrito de Paranapiacaba e está localizado 15km a sudeste da capital paulista junto ao rio Tamanduateí (PMSA, 2004a). Integra juntamente com São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, o chamado ABCD paulista, área industrial da região metropolitana de São Paulo (Figura 2).

**Figura 2** – Localização do Município de Santo André



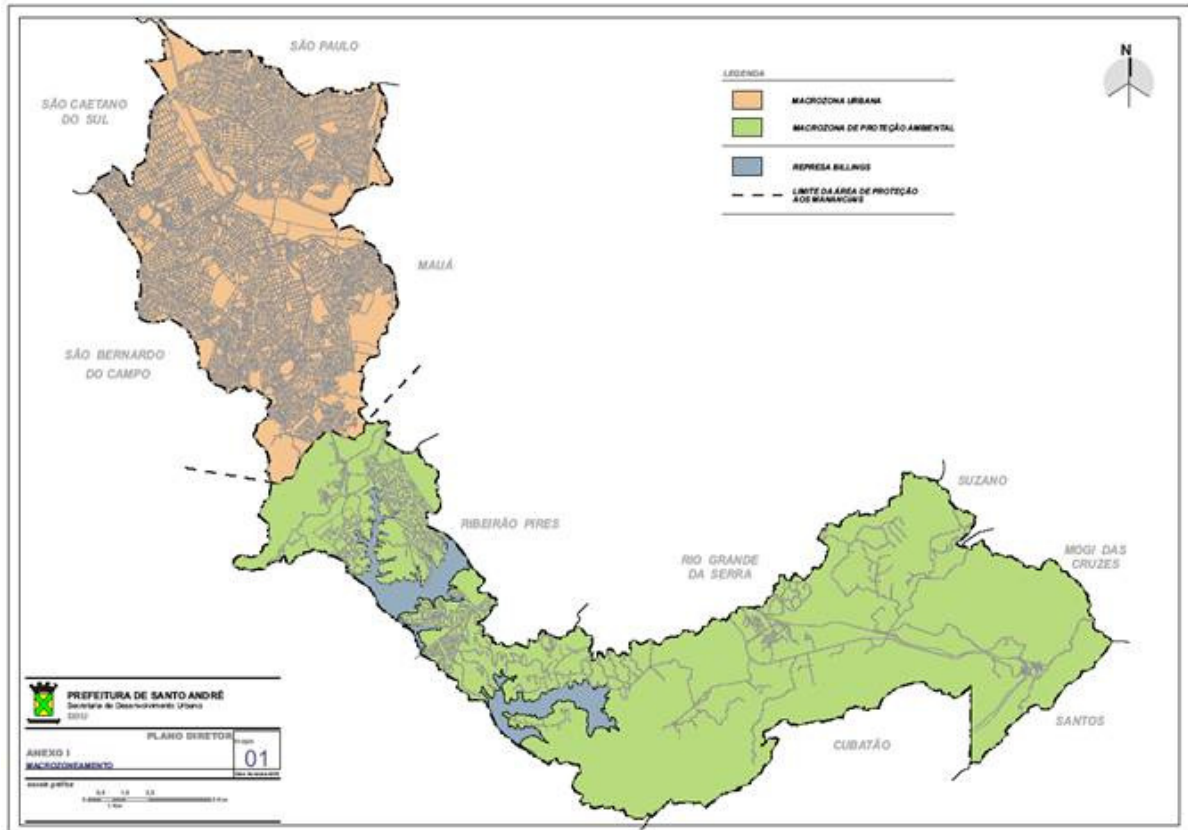
Fonte: CAETANO, 2006

Do território total do município 55% está inserido na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, onde está localizado o Reservatório Billings, o qual possui importância fundamental não só para o Município, mas também para toda a região, pois têm como função o abastecimento de 1,5 milhão de pessoas da Grande São Paulo, a produção de energia elétrica e o abastecimento industrial. Em face da necessidade e conservação dos fragmentos florestais, cursos d'água e nascentes existentes na bacia, esta região foi declarada Área de Proteção aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, pelas Leis Estaduais nº 898/75 e 1.172/76 (PMSA, 2004b).

Possui uma população estimada de 669.592 habitantes e área total de 175 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2005a). Embora a cidade apresente um grau de urbanização de 100% (SEADE, 2004), mais da metade do seu território está inserido em Área de Proteção e

Recuperação dos Mananciais – APRMs (Figura 3). Sendo assim, sua população está desigualmente distribuída no município, sendo a Zona Urbana responsável por abrigar mais de 98% da população, sendo a densidade demográfica na área urbana de 9.302,87 hab/km<sup>2</sup> e na área de mananciais de 323,60 hab/km<sup>2</sup> (PMSA, 2004a).

**Figura 3** - Macrozoneamento do município de Santo André de acordo com o Plano Diretor.



Fonte: PMSA, 2006a.

A segmentação geográfica causada pela presença da represa Billings, pela distância da área urbana central e em função da legislação ambiental e de uso e ocupação do solo mais restritiva, favorecem taxas menores de densidade demográfica na área de proteção. Entretanto, esta região foi motivo de disputa judicial com os Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, o que causou um vácuo administrativo permitindo assim, a aprovação de vários loteamentos pelos municípios vizinhos sem a anuência da Santo André. Todos loteamentos apresentam, em maior ou menor escala, problemas quanto à sua regularização fundiária, desmembramentos, implantação e adaptação à legislação de proteção e recuperação dos mananciais.

Aliado a este fator, está a existência de ocupações desordenadas, como favelas, loteamentos clandestinos e invasões de terras, na zona urbana e principalmente na zona de proteção aos mananciais, que apresentam precariedade das instalações de água e energia elétrica, em boa parte clandestinas ou, quando instaladas oficialmente, não sujeitas à medição; e ausência de rede coletora de esgoto. Do total de 158.986 domicílios existentes, 16% estão localizados em favelas, isto significa que 18% da população vivem em condições precárias (PMSA, 2002).

Dos 139 núcleos de favelas existentes 19% já estão urbanizados e 25% em processo de urbanização, enquanto que 16% precisam ser removidos em sua totalidade, 19% parcialmente, e o restante não está na programação, pelo menos a curto prazo para ser urbanizado, por falta de verba e capacidade operacional (PMSA, 2002).

Outro ponto importante é que o município possui seu próprio aterro sanitário e coleta seletiva de lixo, com 32 estações recolhendo 500 toneladas por mês, que são encaminhadas às Cooperativas Coopcilla e Coop Cidade Limpa, onde é feita a triagem, empregando 200 trabalhadores (PMSA, 2002). Em Santo André, 98% da população é atendida por rede de água, e 96% da população é atendida pela rede de esgoto (PMSA, 2004a), entretanto, o município não possui tratamento de esgoto, fator extremamente agravante considerando sua inserção em áreas de nascentes responsáveis pela formação do reservatório Billings, manancial essencial para a Região Metropolitana de São Paulo. A meta do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – Semasa é encaminhar todo o esgoto produzido pela cidade para ser tratado até o final de 2013.

## 6.1. ASPECTOS BIOLÓGICOS E FÍSICOS

### 6.1.1 Biodiversidade

Santo André é um dos 633 municípios do estado de São Paulo que se encontram inseridos no Domínio Mata Atlântica, mas conta com a especificidade de possuir a totalidade de sua área nesse domínio. Além disso, o município abriga parte da reserva da Biosfera do Cinturão Verde, integrada ao sistema da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e do Cinturão Verde da cidade de São Paulo (Programa MAB – Man and Biosphere), reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, como uma importante área de conservação e garantia da diversidade do Planeta (CAPOBIANCO e WHATELY, 2001).

Segundo a Prefeitura de Santo André, a vegetação de Mata Atlântica<sup>6</sup>, do local é caracterizada principalmente por mata secundária, que se mostra conservada em várias áreas, principalmente nas vertentes da Serra do Mar e particularmente as não afetadas pela poluição gerada pelo pólo industrial de Cubatão, nas nascentes dos rios Grande e Pequeno. Em outros setores de vegetação mostra-se alterada, em áreas afetadas pela poluição oriunda de Cubatão, tal como ocorreu em partes do vale do rio Mogi, junto à vila de Paranapiacaba, ou em áreas ocupadas por loteamento como Parque Represa Billings, Parque Miami e Jardim Riviera (PMSA, 2006b).

---

<sup>6</sup> O Bioma Mata Atlântica apresenta uma variedade de formações, engloba um diversificado conjunto de ecossistemas florestais com estruturas e composições florísticas bastante diferenciadas, acompanhando as características climáticas da vasta região onde ocorre, tendo como elemento comum a exposição aos ventos úmidos que sopram do oceano. Está distribuído por 17 Estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Devido a séculos de destruição ambiental, o bioma foi reduzido a menos de 8% de sua extensão original, dispostos de modo esparsos, ao longo da costa brasileira e no interior das regiões Sul e Sudeste, além de fragmentos no sul dos Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul e no interior dos estados do Nordeste. A dinâmica da destruição foi mais acentuada durante as últimas três décadas, resultando em sérias alterações para os ecossistemas que compõem o bioma, devido, em particular, à alta fragmentação do habitat e perda de sua biodiversidade.

Em face da importância do Bioma Mata Atlântica na zona de proteção dos mananciais encontram-se três unidades de conservação: Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, Parque Estadual da Serra do Mar e a Reserva Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba (PMSA, 2006b).

Na área urbana, restaram matas em alguns locais junto ao Parque do Pedroso (Figura 4) e em pequenas manchas em áreas com declividade mais acentuada (PMSA, 2006a). Há 10 Parques Urbanos na Macrozona Urbana, somando uma área de 532 m<sup>2</sup> 680 m<sup>2</sup>.

**Figura 4** - Divisa da área urbana do município com o Parque do Pedroso.



Fonte: PMSA 2006a, adaptado por ABDUCH, 2008.

Nas várzeas predomina vegetação rasteira típica de campos, que pode ser bem observada na região de Campo Grande. Essa característica se deve aos seguintes fatores: lençol freático próximo da superfície, chegando a aflorar em muitos casos, mesmo nas épocas mais secas; temperaturas baixas; altitude; ventos e acidez do solo.

A região conta também com rica fauna, tendo grande diversidade de mamíferos, aves, répteis, anfíbios, artrópodes e insetos. Parte dos animais integra a lista oficial do IBAMA de espécies brasileiras ameaçadas de extinção, sendo exemplos o gato-maracajá (*Leopardus wiedii*) e o pássaro soldadinho (*Tangara cyanocephala*).

### 6.1.2. Hidrografia

O Município possui cinco bacias hidrográficas, sendo três localizadas na Área Urbana e duas na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais. As bacias hidrográficas na zona urbana apresentam características bastante diferenciadas daquelas inseridas na área de mananciais, pois são permanentemente afetadas por problemas de poluição e assoreamento provocados pelos esgotos domésticos e industriais. Já as bacias localizadas na área de mananciais têm importância fundamental não só para o Município, mas também para toda a Região Metropolitana, pois tem como função o abastecimento de água, produção de energia elétrica e abastecimento industrial (PMSA, 2006b)

As bacias localizadas na área urbana são, do Ribeirão Oratório, do Ribeirão dos Meninos e do Rio Tamanduateí. A bacia do Rio Tamanduateí abrange 53% da hidrografia na área urbana e o restante da região urbanizada é subdividida pelas bacias do Ribeirão Oratório e do Ribeirão dos Meninos.

As duas bacias hidrográficas situadas na área de proteção aos mananciais são as bacias do Rio Mogi e da Billings, sendo a última dividida em duas sub-bacias formadas pelo Rio Grande e Rio Pequeno.

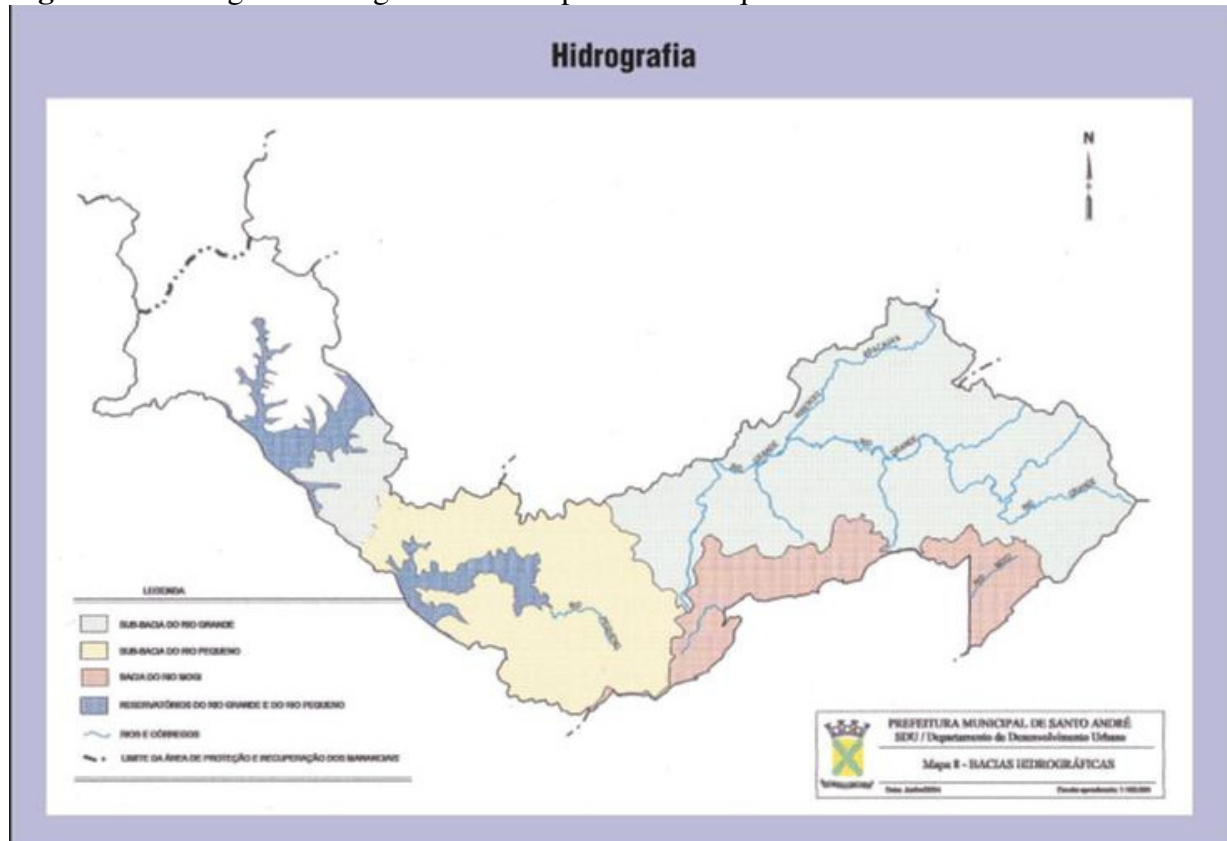
A bacia do Rio Mogi escoar suas águas rumo ao mar, suas nascentes descem as encostas formando um vale profundo, com muitas corredeiras e cachoeiras. O vale do

rio Mogi, cujas nascentes se encontram próximas da Vila de Paranapiacaba, no extremo sul-suldeste do município, recebe contribuição de vários córregos ainda dentro do território de Santo André. Parte de sua área está contida no Parque Estadual da Serra do Mar e na Reserva Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba.

A sub-bacia do Rio Grande, um dos principais contribuintes da represa Billings, tem suas nascentes nas matas do entorno da vila de Paranapiacaba, nos contrafortes da serra do Mar, extremo leste do município. Boa parte das glebas vazias existentes na região se localiza nesta sub-bacia (Figura 5).

As nascentes da sub-bacia do Rio Pequeno estão situadas no extremo sul do município, nos contrafortes da serra do Mar cujas matas são limítrofes ao Parque Estadual da Serra do Mar. Forma um dos braços da represa Billings, próximo à divisa com o Município de São Bernardo do Campo (Figura 5).

**Figura 5** - Hidrografia na região de Paranapiacaba e Parque Andreense.



Fonte: PMSA, 2006b.

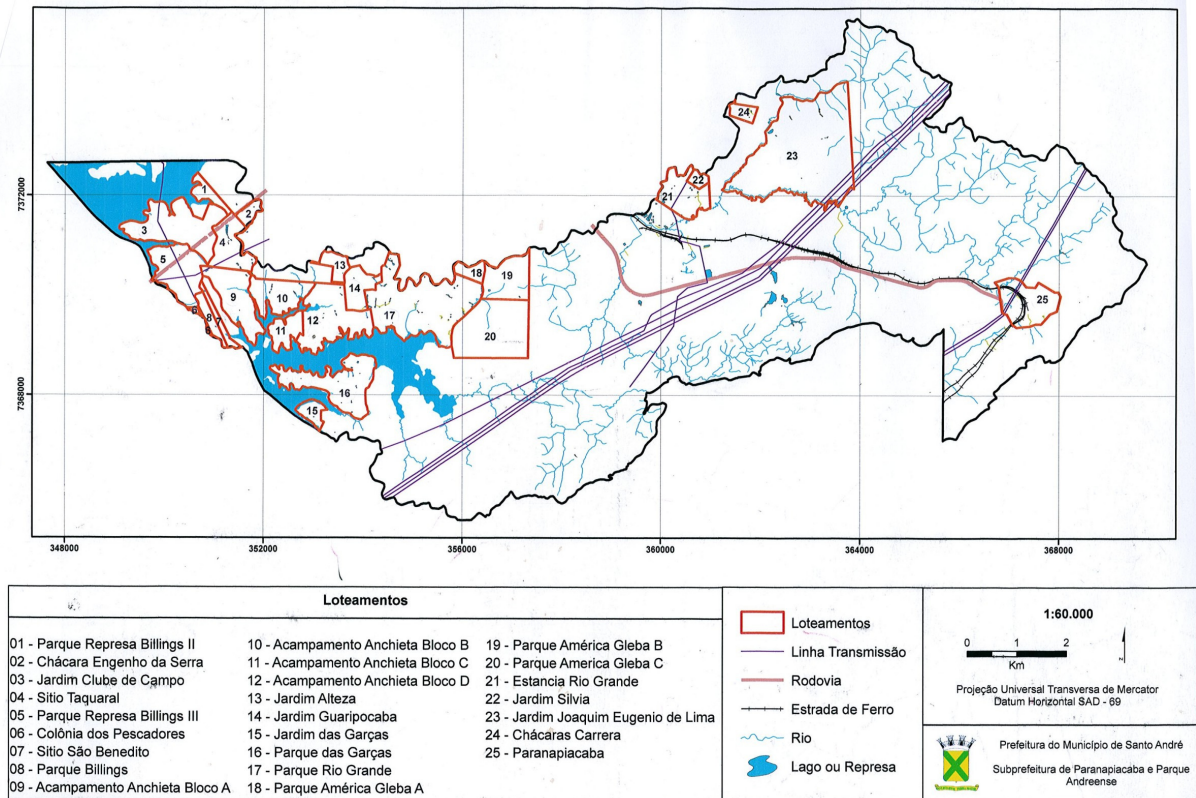


## 6.2. REGIÃO DE PARANAPIACABA E PARQUE ANDREENSE

A área de Paranapiacaba e Parque Andreense possui uma população estimada de 6.399 habitantes (IBGE, 2000) distribuídas em um território de 87 Km<sup>2</sup>. Possui 25 loteamentos que não são clandestinos, mas são irregulares, uma vez que a situação real não condiz com a apresentada nas plantas para aprovação e discorda com a Legislação de Proteção de Mananciais.

De acordo com Caetano (2006), dos quatorze loteamentos aprovados (entre 1955 e 1979), nove receberam aprovação de Ribeirão Pires, três de Rio Grande da Serra e somente dois de Santo André, sendo que quatro loteamentos não apresentam documentos de aprovação.

**Figura 6 – Mapa Índice dos Loteamentos localizados na Região Administrativa da Subprefeitura**



Fonte: PMSA, 2008.

A maioria desses loteamentos não foi totalmente implantada, o que resulta na existência de fragmentos de vegetação que sofrem pressão de ocupação. Essa situação contribuiu para um dos maiores problemas desses bairros.

São assentamentos precários pela falta de saneamento, pela ausência de preocupações com o controle da erosão quando das implantações e pelo tipo de unidade habitacional, majoritariamente em alvenaria sem reboco externo, ausência da rede de esgoto (tratamento é feito por fossas sépticas) e em alguns loteamentos há existência de rede de abastecimento, mas na maioria a distribuição de água é realizada por meio de caminhões pipa ou por poços.

Para esta situação, em vista da inviabilidade de desapropriação (segundo a visão da prefeitura local), a Regularização Fundiária é um dos projetos de regulamentação. O controle da ocupação e expansão é feito por fiscalização, dispondo a subprefeitura de 6 fiscais que trabalham de segunda a domingo, por solo ou ar, e cada área é fiscalizada a cada 15 dias.

A ocupação do solo na região ocorre em quatro situações típicas a saber:

**1) Lotes pequenos:** resultado de loteamentos implantados de forma artesanal, tendo a demarcação de ruas e lotes feita no decorrer da ocupação. São caracterizados por apresentar casas muito próximas do manancial; ausência de rede de esgoto e de água; manancial apresenta processo de assoreamento. As Glebas 1, 2, 3, 5, 15, 16, 17 são exemplos deste tipo de ocupação (Figura 7).

**Figura 7** – Gleba 2: Esgoto a céu aberto, assoreamento das margens da represa, posto de saúde, moradia e terrenos, calçada de pneus.



Fotos: Visita técnica realizada dia 17 de abril de 2007.

A gleba 3 foi Área Piloto do Projeto GEPAM (Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais) projeto da Prefeitura Municipal de Santo André em parceria com a CIDA(Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional).

Em função do Gerenciamento Participativo de Mananciais - GEPAM, cinco quarteirões foram asfaltados e calçadas mantêm algumas áreas de gramado para garantir a permeabilidade do solo. Possui realidades diferentes, desde pequenas casas aglomeradas, casas isoladas em morro, até grandes áreas particulares (pesqueiro, Clube de Campo, etc.).

Na gleba 3 está localizada a única estação de tratamento de esgotos – ETE da região, no entanto a rede de esgoto não foi totalmente implementada. A ETE inauguranda em fevereiro de 2007, nos 3 meses iniciais de funcionamento, trabalhava com 20% da sua capacidade, pois nem todo o bairro estava ligado à estação. Foi construída para atender glebas 2, 3 e o Clube de Campo (aproximadamente 4000 pessoas). A fase de pré-operação foi programada para durar até o final de abril de 2007. O sistema é o de lodo biológico aerado, e o logo, após a secagem, é levado para o aterro de Santo André (Figura 8).

**Figura 8** – Gleba 3: Equipamentos de lazer, calçada de pneus, moradias e estação de tratamento de esgoto.



Fotos: Visita técnica realizada dia 17 de abril de 2007.

**2) Favela, população mais pobre da região:** a Chácara Carreras é o único núcleo que se encontra nesta situação. Possui aproximadamente 500 pessoas de baixa renda. Bastante conurbado com o município de Rio Grande da Serra e sem de rede de esgoto e água. O abastecimento de água do bairro é feito por caminhão pipa, no entanto, tendo em vista a condição econômica da população, a maioria das famílias não têm condição de pagar pela água. Assim, as famílias captam água em minas ou pequenos lagos onde também desemboca o esgoto. Agravando a situação, o mesmo lugar é usado como lazer pelas crianças (Figura 9).

A escola e o posto de saúde mais próximos estão localizados na Vila de Paranapiacaba, sendo o transporte fornecido pela prefeitura. População deste local é participativa e organizada em associação comunitária.

**Figura 9 – Chácara Carreira**



Fotos: Visita técnica realizada dia 17 de abril de 2007.

**3) Lotes grandes (pequenas chácaras):** Lotes grandes com casas espaçadas uma das outras, no entanto, a população não desenvolve atividade de agropecuária no local. Estes loteamentos não possuem rede de esgoto e água, é utilizado fossas sépticas e o abastecimento de água é feito por caminhão pipa e algumas casas possuem poços, o bairro possui coleta de lixo realizada pela prefeitura.

**4) Vila de Paranapiacaba (patrimônio histórico):** ocupação do século XIX construída nos padrões de uma vila operária inglesa (Figura 10).

A região de Paranapiacaba foi motivo de atenção de diversos órgãos de defesa do patrimônio histórico e ambiental, tendo sido tombada pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo em 1987, participando da lista dos 100 monumentos mais ameaçados no mundo segundo a World Monuments Fund em 1999 e 2000 e também tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 2002.

Com cerca de 1500 habitantes, segundo o Censo 2000 do IBGE, Paranapiacaba tem como vocação o turismo por suas características: uma vila ferroviária em estilo inglês, envolta pelo recurso cênico florestal da serra do Mar e separada do centro urbano mais próximo por cerca de 15 km recobertos por vegetação, o que funciona como uma abrupta mudança do cenário fortemente urbanizado do ABC para uma paisagem claramente contrastante com o entorno.

Adquirida da Rede Ferroviária Federal pela prefeitura de Santo André em 2002, a política adotada pelo governo foi de recuperação do patrimônio histórico local,

buscando transformar Paranapiacaba em um destino para o turismo histórico e de natureza.

**Figura 10** – Vila de Paranapiacaba



Fotos: Visita técnica realizada dia 17 de abril de 2007.

Além disso, a vila de Paranapiacaba é circundada por três unidades de conservação: o Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba (Figura 11), o Parque Estadual da Serra do Mar e a Reserva Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba, o que reforça a importância do maciço florestal que cerca o local.

**Figura 11** - Entrada do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, 2004.



Fonte: PMSA, 2005

Os equipamentos públicos de saúde e educação da região de proteção de mananciais estão concentrados em apenas dois pontos na área: um no Parque Andreense e outro na Vila de Paranapiacaba. O abastecimento de água é realizado por meio de caminhão pipa, não há rede de esgoto, a maioria das residências possuem fossas sépticas, algumas possuem fossas negras e em alguns pontos o esgoto corre a céu aberto. Possuem serviço de coleta de lixo.

### 6.3. HISTÓRICO DA GESTÃO URBANA E AMBIENTAL DO MUNICÍPIO

Seguindo as orientações traçadas pelas ações internacionais, como a Rio-92, e ações e legislações brasileiras, o Município de Santo André nos últimos 10 anos vem desenvolvendo várias ações que possam contribuir com o desenvolvimento do município rumo ao desenvolvimento sustentável.

A adoção de políticas públicas buscando a sustentabilidade urbana implica em repensar o modelo de desenvolvimento adotado e o desenvolvimento das relações sociais e econômicas. Trata-se, portanto, de gestão sustentável do espaço urbano, tendo em vista estratégias de inclusão social, equidade no acesso aos recursos ambientais e a realização da justiça ambiental.

O Estatuto da Cidade vigora pela participação social como um instrumento de planejamento municipal, (Art. 2, inciso II), permitindo assim a democratização do Estado que possibilita que as políticas públicas sejam decididas pelos seus destinatários, desse modo, a participação popular garante a escolha das prioridades em matéria de políticas públicas no espaço urbano.

Desta maneira, o governo municipal estabeleceu como meta fundamental, desde 1997, a democratização dos processos decisórios por meio da participação social. Para consolidar uma democracia participativa local, retomaram-se as atividades do

orçamento participativo em 1997 e criaram-se diversos conselhos municipais deliberativos, como por exemplo, Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – Comugesan, Conselho Municipal de Gestão de Política Urbana – CMPU, Conselho Municipal de Habitação - CMH, Conselho de Representantes e Paranapiacaba e Parque Andreense – CRPPA, Conselho Municipal do Orçamento – CMO, entre outros.

A evasão das indústrias do município, na década de 1990, ocasionou impacto, significativo, na qualidade de vida da população. Diante disso, a administração municipal vem investindo na formulação e implementação de política públicas de geração de trabalho e renda, por meio de programas de empreendedorismo e cooperativismo.

Desse modo, vários programas desenvolvidos pela municipalidade visam incentivar comunidades da periferia e de regiões pobres a desenvolverem suas capacidades, por meio de cursos de alfabetização, profissionalizantes, para cooperativas, para empreendedores locais. Estas capacitações são potencializadas como outros programas de apoio como Banco do Povo, banco de crédito solidário e Assessoria e Consultoria para pequenos negócios.

Outro ponto interessante é a localização de mais da metade do município em área de proteção e recuperação de mananciais. A conservação destas áreas tem sido afetada pelos impactos decorrentes das ações antrópicas locais. A ocupação desordenada, em consequência de diversos fatores sócio-econômicos e políticos, tem acarretado sérios problemas de saneamento e degradação ambiental da região (PMSA e CIDA, 2004a).

Assim, cabe ressaltar as estratégias construídas como tentativa para a reversão destes fatos. Implementação de uma Política Municipal de Gestão e Saneamento, em 1998; inserção do componente ambiental ao antigo Serviço Municipal de Saneamento de Água – Semasa, em 1999, concentrando as demandas ambientais em um órgão apenas; estabelecimento, em 1999, de parceria com instituições internacionais para o



desenvolvimento do Projeto de Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais – Projeto GEPAM; criação da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, em 2001, que possibilitou a descentralização da gestão ambiental.

### 6.3.1. Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental

Em 14 de outubro de 1998, foi implementado a Política Municipal de Gestão e Saneamento de Santo André, Lei municipal nº 7733, cujo objetivo é *manter o Meio Ambiente equilibrado buscando o desenvolvimento sustentável e fornecer diretrizes ao poder público e à coletividade para a defesa, conservação e recuperação da qualidade e salubridade ambiental, cabendo a todos o direito de exigir a adoção de medidas nesse sentido* (SANTO ANDRÉ, Lei nº 7733/98 Art. 1).

Institui o Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – Simgesa, coordenado pelo prefeito e composto pelos seguintes órgãos: Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – Comugesan como órgão consultivo e deliberativo; Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – Semasa, como órgão técnico e executivo; Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Secretaria de serviços Ambientais, Secretaria de Educação e Formação Profissional, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, Secretaria de Cidadania, Secretaria da Saúde, Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, Guarda Municipal e Núcleo de Participação Popular, como órgãos colaboradores.

Art. 5, Parágrafo 1º - O Sistema fica definido como o conjunto de agentes institucionais que no âmbito das respectivas competências, atribuições, prerrogativas e funções, integram-se, de modo articulado e cooperativo, para a formulação das políticas, definição de estratégias e execução de ações de saneamento ambiental. (SANTO ANDRÉ, Lei nº 7733/98)

Estabelece como instrumento da política de gestão e saneamento, sob responsabilidade do Semasa, o Plano de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André – PLAGESAN, o primeiro plano será bianual e deverá ser atualizado anualmente (SANTO ANDRÉ, Lei nº 7733/98, Art 20 parágrafo único, Art 21).

Art 12, inciso IV – o Plano de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André – Plagesan, como o norteador das ações de Saneamento Ambiental do Município.

Art. 19 – Fica instituído o Plano de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André, Plagesan, destina à articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental.

(SANTO ANDRÉ, Lei nº 7733/98)

Também cria, como instrumento, o Fundo Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – Fumgesan. Segundo (SALLES, 2000 p 33), o fundo é um instrumento econômico importante que possibilita o município a estabelecer ações para tratar da questão ambiental de maneira autônoma, por meio de Planos, Programas e Projetos.

Art 13 – Fica criado o Fundo Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, Fumgesan, vinculado ao orçamento do Semasa, com o objetivo de concentrar recursos para projetos de interesse ambiental.

(SANTO ANDRÉ, Lei nº 7733/98)

### 6.3.2. Projeto Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais

Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais são locais onde emergem conflitos comuns nas grandes cidades, como a Região Metropolitana de São Paulo, que se colocam entre a necessidade de proteção ao ambiente, aos recursos naturais, bens de uso comum público, e que devem ser garantidos a todas gerações, e a necessidade de promover a qualidade de vida para as comunidades que vivem nestas áreas.

É neste contexto que, em 1998, com a finalidade de apoiar e fomentar às premissas das políticas públicas de melhoria da qualidade social, econômica e ambiental, para a população residente nas áreas de proteção e recuperação aos mananciais, deu-se início ao Projeto Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais – Projeto Gepam.

O Projeto Gepam é uma parceria entre o Centro de Assentamento Humano da Universidade de British Columbia – CHS/UBC, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional – CIDA e a Prefeitura Municipal de Santo André – PMSA.

O objetivos do projeto foram: apresentar métodos de gerenciamento participativo em áreas de mananciais em Santo André, com aplicação em outras comunidades e municípios; melhorar a qualidade e disponibilidade de informação necessária para decisões municipais relacionadas ao gerenciamento em áreas de mananciais; expandir as ligações institucionais entre Brasil e Canadá, entre universidades, ONG's, regiões e grupos comunitários.

Foi desenvolvido por meio de Projetos Pilotos, em três locais do Município:

- **Parque Represa Billings Gleba 3 – Projeto Piloto 1:** área de loteamento irregular, aprovado anteriormente à legislação de proteção aos mananciais, porém não adaptativa às exigências da mesma;
- **Núcleo Pintassilgo – Projeto Piloto 2:** núcleo habitacional localizado em áreas públicas, às margens do Reservatório Billings;
- **Vila de Paranapiacaba – Projeto Piloto 3:** patrimônio histórico com tombamento estadual e nacional, adquirido pelo Município de Santo André em janeiro de 2002.

O projeto teve abrangência regional e compreendeu municípios vizinhos que também possuem áreas de mananciais, como Mauá, Diadema, São Bernardo, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires.

As ações no âmbito do Projeto Gepam nestes locais foram centradas em reurbanização de assentamentos informais; estímulo à institucionalização de práticas sustentáveis; e aplicação de um modelo de gerenciamento que possibilite a inclusão do uso integrado do solo de decisões de caráter ambiental, com ênfase na manutenção da qualidade da água.

No âmbito econômico e social foram realizados trabalhos nos seguintes eixos: sistematização de indicadores sócio-econômicos; elaboração de materiais sócio educativos; capacitação e educação para cidadania, estímulo à atividades de geração de renda e trabalho.

No âmbito ambiental, um grupo técnico da PMSA, com a assistência de outras municipalidades integrantes do consórcio ABC, realizou uma análise de áreas ambientalmente sensíveis, abrangendo a sub-bacia do Rio Grande, que é integrante da bacia do reservatório Billings. Como resultado final da análise criou-se um mapa da sub-bacia do rio Grande, onde todas as áreas foram classificadas em três categorias, baixa, média e alta. O quadro 4, demonstra uma breve descrição do significado destas três categorias e como elas se relacionam com possibilidade de uso do solo.

**Quadro 1 – Categoria de Áreas Ambiental Sensíveis - AAS**

	AAS 1	AAS 2	AAS 3
Critério de Classificação	Área com altas restrições ambientais	Área sem altas restrições ambientais, mas com um certo nível de sensibilidade	Área com altas restrições ambientais e considerada a menos sensível à ocupação
Aptidão Ambiental	Área considerada impróprias à ocupação	Área possível de ocupação desde que adotado critério rígido de projeto de implantação	Área considerada favorável à ocupação

Fonte: PMSA e CIDA, 2004b

### 6.3.3. Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André

Seguindo as orientações da Lei municipal nº 7733, em 1999 ampliaram-se as atribuições da autarquia responsável pelo abastecimento de água e coleta de esgoto da cidade, o Semasa, que passou de Serviço Municipal de Água e Saneamento para Serviço Municipal de Saneamento Ambiental. O saneamento, entendido até então como serviço de saneamento básico de água e esgoto, ganha uma perspectiva mais ampla para o município, a do saneamento ambiental, abrangendo ações relativa à proteção do meio ambiente e à promoção da qualidade ambiental.

O Semasa foi uma das primeiras organizações do país a integrar todas as dimensões do saneamento, sendo que os sistemas de abastecimento de água, de limpeza pública, de drenagem urbana, águas residuárias, e o Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISNUMA, estão agregados em benefício da comunidade local e do ambiente.

De acordo com ABDUCH (2008, p.29), muitos dos instrumentos da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, citados anteriormente, são atribuições do SEMASA, como: a) o estabelecimento de normas, padrões, critérios e parâmetros de qualidade e ambiental; b) as fiscalizações ambiental e sanitária e as penalidades administrativas; c) os programas e projetos de controle de impacto ambiental realizados pelo Poder Público em parceria com a iniciativa privada ou sociedade civil organizada; d) a educação ambiental.

Além disso, com a consolidação do Plano Diretor e o estabelecimento de políticas setoriais, o Semasa fica responsável em apresentar o Plano Municipal de Saneamento Ambiental. Entretanto o órgão em questão, não possui indicadores suficientes que dêem bases sólidas para elaboração do plano. Para isso, em 2005, o Semasa, em parceria com o IPT, iniciou a construção do GEO Cidade do Município, o qual não foi finalizado até hoje.

#### 6.3.4. Plano Diretor

A elaboração do Plano Diretor, segundo a Prefeitura (2004b), contou com 2.300 participações registradas, das quais 149 são organizações da sociedade civil agrupadas em três segmentos: movimentos sociais (79); ONGs, entidades técnicas acadêmicas e de pesquisa (19); e empresários ligados ao desenvolvimento urbano (52).

Durante todo o processo de discussão do Plano Diretor, foram enviados convites e informações pelo correio para a população já envolvida em outras discussões da cidade e em entidades. Além disso, o processo foi integralmente divulgado na página da prefeitura na internet e nas plenárias deliberativas do Orçamento Participativo, onde foram distribuídas 8.000 cartilhas do Plano Diretor, em 2003 (PMSA, 2004b).

A conclusão do Plano Diretor se deu pela entrega do Caderno de emendas ao documento “Minuta do Projeto de Lei para Discussão no Congresso da Cidade”, que obteve alterações e em 30 de março de 2004 torna-se produto final e um Projeto de Lei do Plano Diretor participativo de Santo André.

Em 2005, o Município, seguindo as recomendações do Plano Diretor, deveria detalhar uma série de leis urbanísticas e de planos setoriais, no entanto somente os planos de habitação, mobilidade urbana e da vila de paranapiacaba foram finalizado até agora. As propostas urbanísticas dão prioridade às leis de uso e ocupação do solo, do direito de preferência, do parcelamento do solo e do IPTU progressivo no tempo. Os planos setoriais dão enfoque ao plano municipal de habitação (regulamentação das ZEIS/revisão da legislação habitacional), plano municipal de saneamento ambiental, plano diretor de mobilidade urbana, plano de preservação de patrimônio cultural e ZEIP/Paranapiacaba.

Visando a democracia da informação o Título VI da Gestão Política da Urbana cria, em seu Capítulo I, o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, composto por: Conselho Municipal de Política Urbana; Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; Sistema de Informações Municipais.

Cabe destacar o parágrafo 1 da Seção III, Artigo 175, deste mesmo capítulo, que estabelece a criação do sistema de informações. “O Sistema de Informações Municipais deverá conter e manter atualizados dados, informações e indicadores sociais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários e outros de relevante interesse para o Município.” (PMSA, 2004b)

## **7. RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO**

O presente capítulo apresenta os resultados obtidos pela análise do regimento interno do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense, analisando sua formação, funcionamento, estrutura e processo de eleição. Além disso, apresenta a estrutura administrativa da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense e suas relações com o conselho da região.

Foram analisados também o perfil dos conselheiros e dos gestores no que diz respeito a escolaridade, cultura sociopolítica, idade e gênero. Segundo Machado et al. (2004), a análise do perfil dos conselheiros é necessária, pois a partir desses estudos pode-se caracterizar o conselho e também o contexto no qual se insere, demonstrando informações que dizem respeito à formação cultural e política e a importância do seu papel quanto representante da sociedade.

Apresentam-se, ainda, dados obtidos por meio do questionário sobre a contribuição do conselho no processo de construção da governança local, em amostra representativa 25 entrevistados, sendo 16 conselheiros e 9 gestores.

Por fim, o capítulo traz uma discussão dos resultados obtidos de forma global, com a finalidade de estruturar uma visão abrangente e holística da questão.

### **7.1. SUBPREFEITURA DE PARANAPIACABA E PARQUE ANDREENSE**

Dada a importância do território da APRM de Santo André para o futuro da cidade e principalmente pela sensibilidade ambiental da região, buscou-se uma estratégia de gestão que pudesse centralizar todos os serviços municipais já existentes (como os de saúde, educação, limpeza, manutenção geral), ampliando-os com novos (cultura, lazer, esportes, desenvolvimento econômico, segurança) e inserisse a

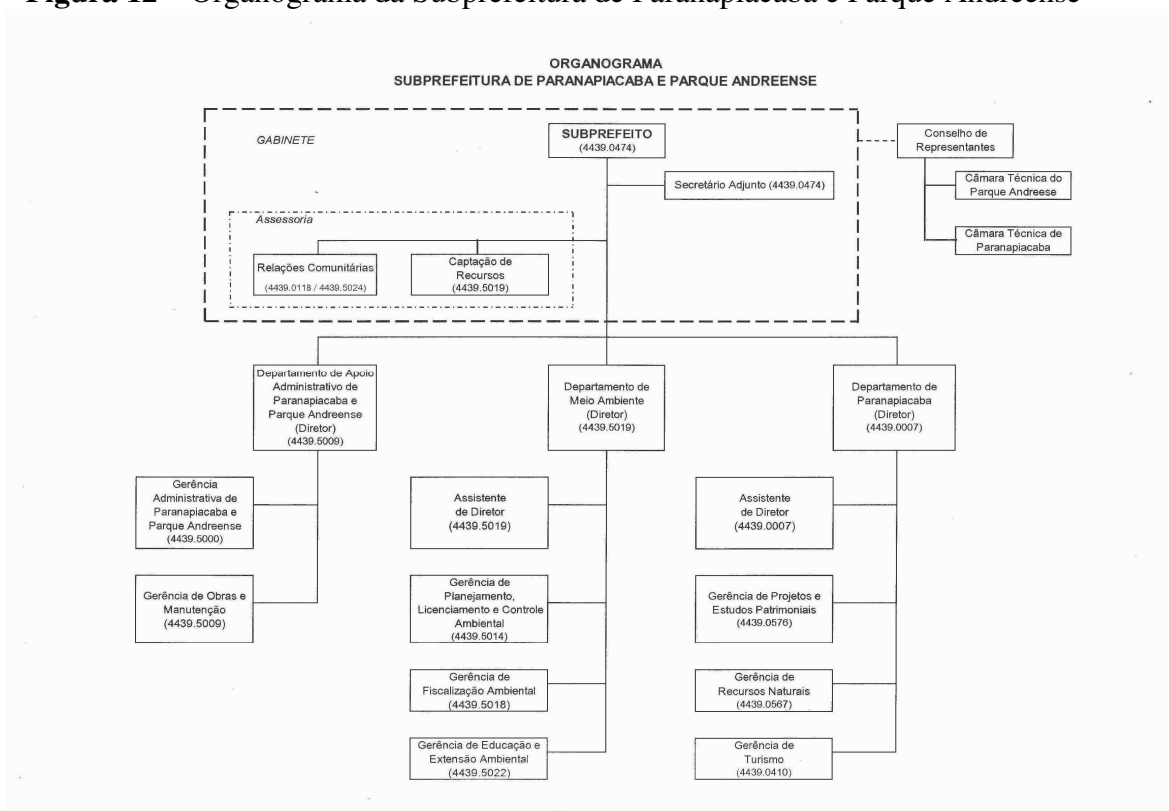


preocupação com a fragilidade ambiental da área na rotina de todos os serviços públicos. (CAETANO, 2006).

Assim, a Administração Municipal, vislumbrando a possibilidade de reversão do quadro existente até então nesta região, cria, em 2001, por meio da lei municipal nº 8.157 de 01 de janeiro de 2001 a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense – SPPA órgão do governo municipal integrante do Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental.

É um órgão descentralizador responsável pela gestão pública e ambiental das regiões de Paranapiacaba e Parque Andreense. A SPPA está estruturada em um formato matricial, composta por cinco departamentos: Meio Ambiente, Infra-estrutura, Desenvolvimento Social, Paranapiacaba e Coordenadoria Administrativa de Paranapiacaba e Parque Andreense, onde cada departamento é constituído por gerências (figura 12).

**Figura 12 – Organograma da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense**



Com esta missão, criou-se a possibilidade pioneira de se dar autonomia administrativa para a gestão da região com a centralização de todas as atribuições da prefeitura em um único organismo. Assim, de acordo com Art 32 da Lei Municipal 8.157 (SANTO ANDRÉ, 2001) compete à Sub-Prefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense:

- a. Elaborar e implementar ações para a melhoria contínua da qualidade ambiental na região;
- b. Desenvolver ações para conservar os recursos naturais da região;
- c. Fomentar a implantação e licenciar empreendimentos econômicos ambientais e economicamente sustentáveis;
- d. Realizar obras e atividades de manutenção das áreas e equipamentos públicos da região;
- e. Desenvolver e administrar os serviços de infraestrutura urbana;
- f. Promover a fiscalização ambiental, de posturas municipais e de controle da ocupação irregular;
- g. Desenvolver programas de lazer, cultura e esportes na região;
- h. Fomentar o turismo, particularmente, ecológico, histórico e esportivo;
- i. Promover a gestão dos equipamentos municipais de saúde e educação na região; Desenvolver política de educação ambiental para a região;
- j. Desenvolver programas de qualificação profissional para a comunidade buscando o desenvolvimento sustentável;
- k. Desenvolver programas de recuperação do patrimônio histórico e arquitetônico de Paranapiacaba e região;
- l. Gerenciar as atividades relacionadas à Defesa Civil na região.

Para alcançar tais objetivos a SPPA vem implementando diversas ações. Na área sócio-econômica, realizou cadastro dos desempregados da região e adotou um conjunto de ações para o apoio técnico jurídico, suporte financeiro, capacitação para gerenciamento e qualificação de mão-de-obra especializada, que viabilizem as iniciativas dos novos empreendedores. Desta forma, a SPPA implementou programas sociais, de geração de renda e capacitação profissional, a saber:

**Quadro 2** – Programas sociais realizados pela SPPA.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>(a) Programa de Regularização Contratual dos Moradores;</li><li>(b) Programa de Recuperação e Restauro;</li><li>(c) Programa de Estudos Técnicos de Infra-estrutura;</li><li>(d) Programa de Urbanização;</li><li>(e) Programa de Fomento das Atividades Turísticas;</li><li>(f) Crédito Popular</li><li>(g) Cursos de qualificação profissional atendendo 120 pessoas, em 2002: Noções básicas de restauro, Reaproveitamento de madeira, Jardinagem e paisagismo;</li><li>(h) Cursos de qualificação profissional, atendendo 390 pessoas, em 2003 e 2004: Pequenos reparos em construção civil, Marcenaria, Jardinagem e paisagismo, Monitoria e turismo cultural, Cortes e costura industrial, Artesanato.</li></ul> |
|--|

Fonte: PMSA e CIDA, 2004b

## 7.2. CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E PARQUE ANDREENSE

O Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense - CRPPA foi criado no ano de 2001, junto com a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense – SPPA. O processo de sua criação se deu por discussões com a comunidade e eleição direta nos bairros com participação de 837 moradores (CAETANO, 2006).

De acordo com o Artigo 1º do Regimento Interno – R.I. do CRPPA (Anexo 2), o conselho tem atribuições de fiscalização, consultivas e deliberativas, devendo agir no estímulo ao desenvolvimento regional e ampliação da democracia na gestão da região de Paranapiacaba e Parque Andreense. Segundo Caetano (2006), o conselho é o porta voz organizado da comunidade e tem como atribuições a discussão orçamentária, a orientação das políticas gerais dos serviços públicos e o planejamento estratégico do desenvolvimento da APRM em Santo André.

O Conselho de Representantes debate assuntos de interesse da região, como programa de manutenção viária, programa de regularização fundiária, Plano Diretor, criação de unidades de conservação, problemas de transporte coletivo, programa de capacitação de conselheiros, gestão dos serviços de saúde e educação, atividades de defesa civil, alternativas de tratamento de esgoto, enfim, questões variadas que interferem no cotidiano dos cidadãos.

Segundo os entrevistados o CRPPA tem a finalidade de aproximar a comunidade ao debate das questões da região, funciona como um espaço de co-gestão entre governo e população, onde se discute demandas e se busca consenso. Entretanto, pode-se observar que muitas vezes este conselho funciona mais como um espaço de reclamação e reivindicação de infra-estrutura, do que discussão de política pública em si.

“[...] o papel deles realmente é trazer as demandas da população pra cá e levar também pra população, estar multiplicando para a população os trabalhos da prefeitura.”

“Ele tem a função de fiscalizar as ações, ele tem a função de direcionar as ações quando ele se manifesta e coloca também quais são as demandas espontâneas da população não só aquelas induzidas pela política pública e ele funciona como um termômetro mesmo de como está a nossa atuação de gestão com a comunidade. Apesar de que tudo isso é relativo também, pela própria representatividade.”

“A prática dele é fazer a gestão de fato junto com o poder público né, um processo participativo mesmo.”

“[...] o Conselho na prática é orientar a subprefeitura como está a situação dos munícipes, porque nós moramos numa área de proteção de mananciais, então esse Conselho o objetivo dele foi montado pra isso, pra população participar da administração e levar até as dificuldades para a subprefeitura devido à área ser muito acidentada e muito longe muito distante as coisas.” (conselheiro da sociedade civil)

Quanto à situação estrutural, o conselho não possui sede própria, utilizando as dependências da Subprefeitura (Art.2º, R.I.) e os recursos materiais e humanos

necessários para o funcionamento do conselho são de responsabilidade do governo (Art.3º);. O suporte administrativo é concedido também pelo governo, sendo o secretário(a) executivo(a) indicado pelo subprefeito, que tem a atribuição de coordenar os trabalhos da Mesa Direto (Art. 13º). O conselho é presidido pelo Subprefeito de Paranapiacaba e Parque Andreense (Art. 10º) e o vice-presidente é eleito pelos conselheiros da sociedade civil (Art.12º).

O Conselho é paritário, composto por 28 membros, sendo 14 membros do poder público e 14 da sociedade civil, e caracteriza-se por mandatos bienais (Art. 6º). De acordo com o artigo 4º do regimento, os membros do poder público municipal são indicados e nomeado pelo prefeito, enquanto os representantes da sociedade civil são eleitos por meio de voto direto, secreto, facultativo e universal (Art.5º).

Para compor este conselho fez-se um levantamento dos atores existentes na região: Prefeitura, moradores, comerciantes, entidades, indústrias e outros conselhos, dispostos da seguinte forma (Art.4º):

- I – Um (01) representante da região 01, compreendendo: Gleba 02, Gleba 03, Jardim Clube de Campo;
- II - Um (01) representante da região 02, compreendendo: Paranapiacaba e Campo Grande;
- III - Um (01) representante da região 03, compreendendo: Estância Rio Grande, Chácara Carreiras, Jardim Silvia e Jardim Eugênio de Lima;
- IV - Um (01) representante da região 04, compreendendo: Parque América e Parque Rio Grande;
- V – Um (01) representante dos comerciantes de Paranapiacaba;
- VI - Um (01) representante dos comerciantes de Parque Andreense;
- VII - Um (01) representante indicado pela indústria;
- VIII - Um (01) representante do Conselho de Saúde;
- IX - Um (01) representante do Conselho de Educação;
- X - Um (01) representante do Conselho de Transporte;
- XI - Um (01) representante do Conselho Municipal de Orçamento;

XII - Um (01) representante do Conselho Municipal de Gestão e Sanemamento Ambiental;

XIII – Dois (02) representantes de entidades não governamentais, sendo uma de Paranapiacaba e um do Paque Andreense.

De acordo com Caetano (2006), essa composição permite a participação de representantes dos bairros, eleitos diretamente; das forças produtivas instaladas na região e principalmente garante interlocução com outros conselhos que funcionam na esfera municipal, como o de meio ambiente, de orçamento e de transporte, permitindo com isso que essas questões tenham repercussão nas políticas locais e vice-versa, ou seja, que as questões locais também sejam pautadas nos outros conselhos municipais.

Com relação ao processo de eleição, os conselheiros são eleitos entre os seus pares, em reunião convocada para este fim, em dias e horários diferenciados para moradores, comerciantes, conselhos e entidades (Parágrafo Único, Art. 5º, R.I.). No caso dos representantes das regiões são realizadas uma reunião para cada região e qualquer morador pode se eleger não sendo obrigatório vínculo associativo.

De acordo com Wendhausen (2006), a articulação dos Conselhos Gestores com os grupos sociais organizados e a comunidade pode contribuir para gerar capital social e empoderamento, aspectos fundamentais para a circulação e partilha do poder e para a consolidação de processos democráticos entre Estado e sociedade civil. Portanto, tendo em vista que os membros do CRPPA são escolhidos pelos seus pares, pode-se inferir que há uma preocupação com a representatividade e legitimidade real dos conselheiros garantindo a qualidade de representação.

As decisões do conselho não são divulgadas em qualquer meio de comunicação, sendo de responsabilidade dos conselheiros sua divulgação. Assim, podemos inferir que a importância dada à visibilidade deste órgão público é mínima, o que interfere na possibilidade de que a população os conheça e, portanto, os legitime enquanto canal de demandas populares, posto que uma de suas finalidades é a participação da sociedade nos espaços de decisão política.

**Tabela 3** – Características do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense

<b>Indicadores</b>	<b>Característica</b>
Ano de implantação	2001
Número da atual gestão	4 <sup>a</sup>
Função	Estimular o desenvolvimento regional e ampliar a democracia na gestão da região de Paranapiacaba e Parque Andreense
Número de conselheiros titulares	14
Composição (representantes)	50% governo 50% sociedade civil
Cárater	Consultivo e Deliberativo
Periodicidade das reuniões	Mensal
Processo eletivo do membros	Poder público - indicados pelo prefeito, Sociedade civil – votação direta pelos seus pares
Lei de implantação	Não tem
Regimento interno (decreto)	Não tem
Segmento representado pelo presidente	Governo
Capacitação	Não
Sede própria	Não
Recursos materiais próprios	Não
Recursos humanos (funcionário, estagiário, voluntário)	Não
Divulgação das reuniões do conselho	Não
Divulgação das decisões do conselho em veículo de comunicação	Não

Conforme já discutido no capítulo dos conselhos gestores para que este canal de participação seja efetivo é preciso garantir sua autonomia em relação poder executivo. Para que isso seja viável os conselhos devem possuir as seguintes características: ser paritários, com representantes de todos os segmentos da sociedade; ter eleição direta; capacitação; local e recursos materiais e humanos próprios, divulgação tanto das datas de reuniões e pautas como das decisões tomadas por meio de informativos oficiais, como jornais, rádio e televisão; ser instituições por lei assim como seu regimento.

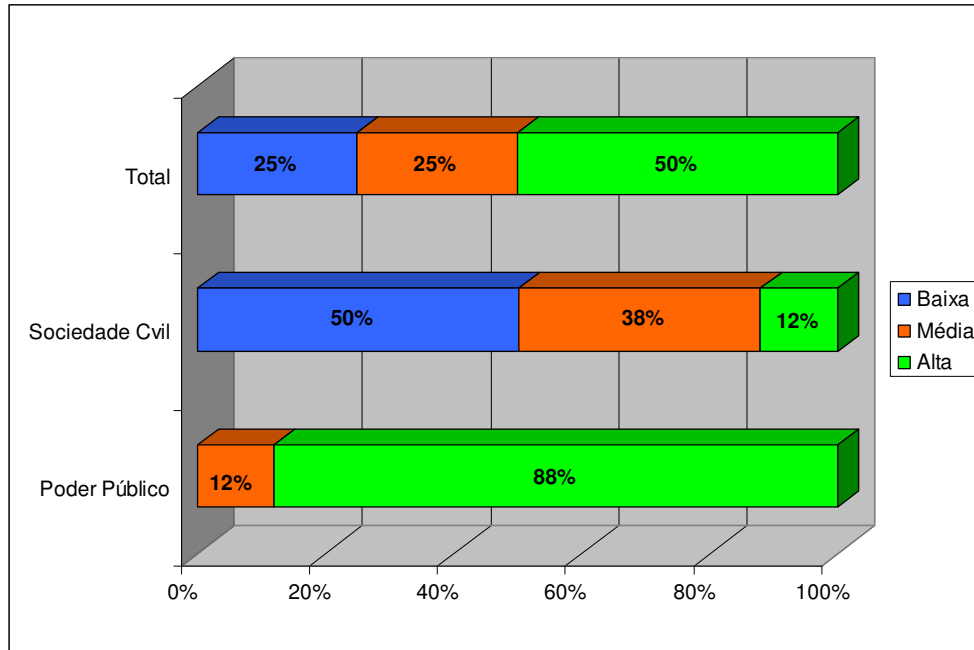
Por não dispor de local e condições operacionais próprias, conforme tabela 3, o Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense, tem sua atuação fortemente direcionada conforme a disposição da Administração Pública, tolhendo a efetiva participação da sociedade conforme os objetivos do próprio conselho.

### 7.3. PERFIL DOS CONSELHEIROS

Do total dos conselheiros entrevistados na pesquisa, nenhum é analfabeto e somente 25% têm baixa escolaridade (ensino fundamental). Metade dos conselheiros, 50%, possui alta escolaridade (ensino superior). As desigualdades aparecem quando comparamos os conselheiros por segmento social representado. Apesar do alto perfil em todos os segmentos, os conselheiros da sociedade apresentam níveis educacionais mais baixos que os conselheiros do poder público. Assim, enquanto os conselheiros da sociedade civil apresentam 50% de baixa escolaridade, 38% média escolaridade e 12% de alta escolaridade, encontramos no poder público 88% de alta escolaridade e 12% de média escolaridade. Sendo que estes 12% de conselheiros do poder público em número absoluto é de 1 indivíduo que representava a sociedade civil, mas foi contratado pela Prefeitura passando a representar o governo (Gráfico1).



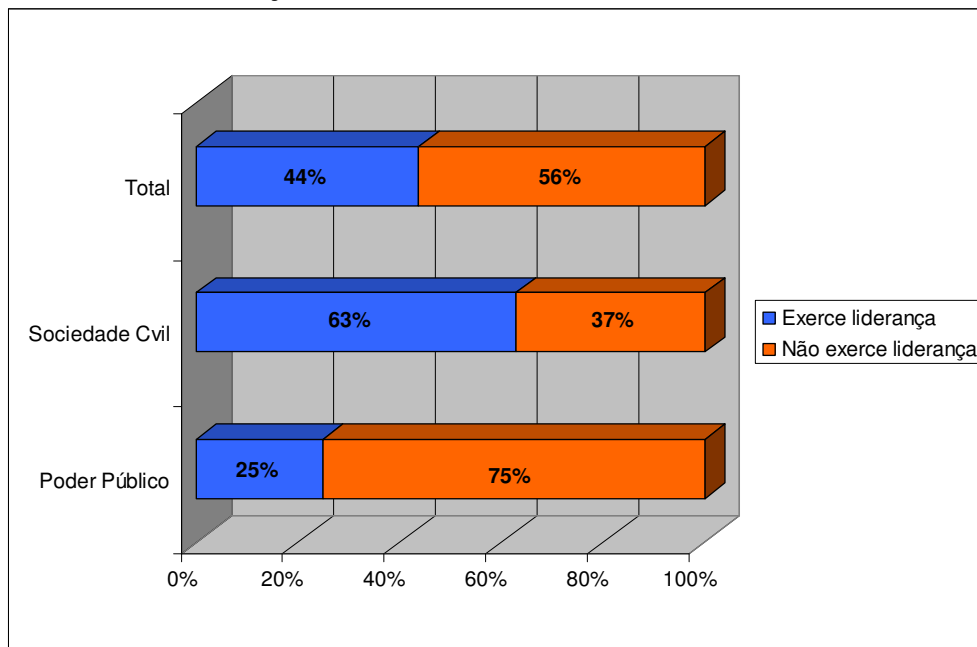
**Gráfico 1 – Nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados**



Escolaridade Baixa – ensino fundamental completo; Média - ensino médio incompleto e completo; Alta – ensino superior incompleto e completo

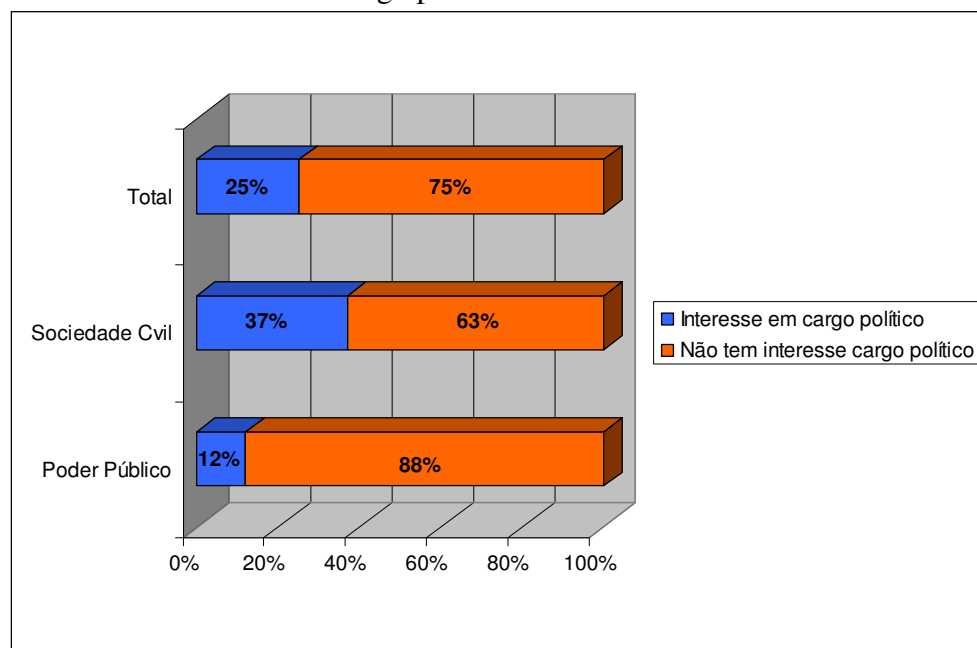
Quanto à cultura de participação cívica dos conselheiros, a maioria não tem grande engajamento sociopolítico, indicado pela baixa participação em associação, sindicato, ONGs e interesse em cargo político. Do total, 44% dos conselheiros exercem algum tipo de liderança; já em relação a cargo políticos, apenas 25% possuem interesse (Gráficos 2 e 3). No entanto, quando analisamos por grupo de representação, observamos maior engajamento sóciopolítico por parte da sociedade civil, tanto no exercício de liderança quanto no interesse político. Dos conselheiros da sociedade, 63% exercem liderança e 37% tem interesse em cargo político (vereador e deputado), em contra partida os conselheiros do poder público, somente 25% exercem algum tipo de liderança e 12% possuem interesse em cargo político.

**Gráfico 2 – Liderança dos conselheiros entrevistados**



Liderança – vínculo associativo, de filiação ou de associação a uma organização social.

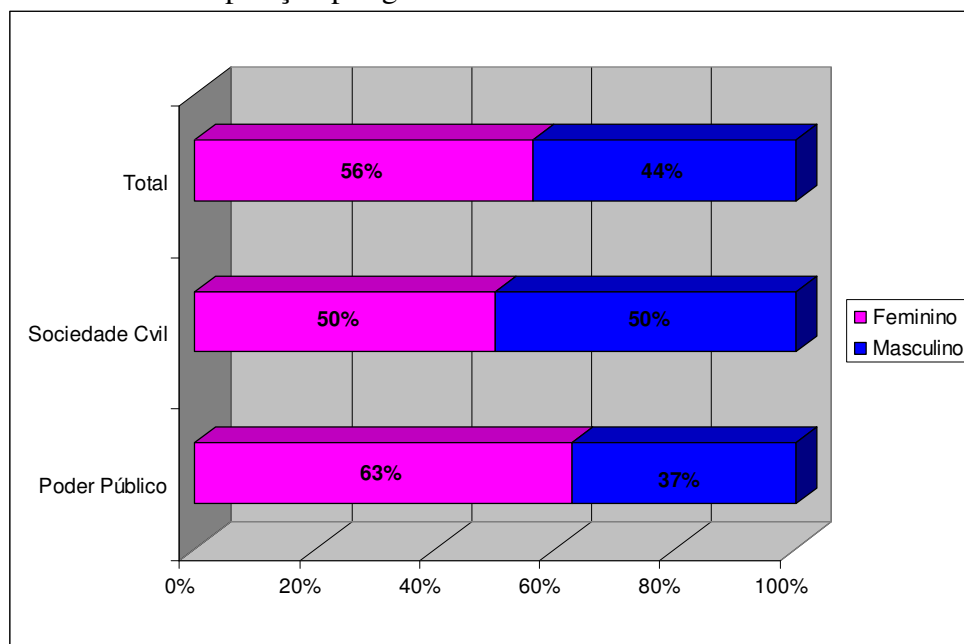
**Gráfico 3 – Interesse em cargo político dos conselheiros entrevistados**



Em relação ao gênero, observa-se um padrão contrário ao dos poderes legislativo e executivo, espaços majoritariamente ocupados por homens, a composição por gênero dos conselheiros (Gráfico 4) apresenta um equilíbrio entre a participação de mulheres (56%) e de homens (44%). Quando analisamos por grupo de representação, verificamos um grande equilíbrio na sociedade civil onde a participação entre mulheres e homens é igual (50%), já nos conselheiros do poder público observa-se a maioria entre as mulheres (63%).

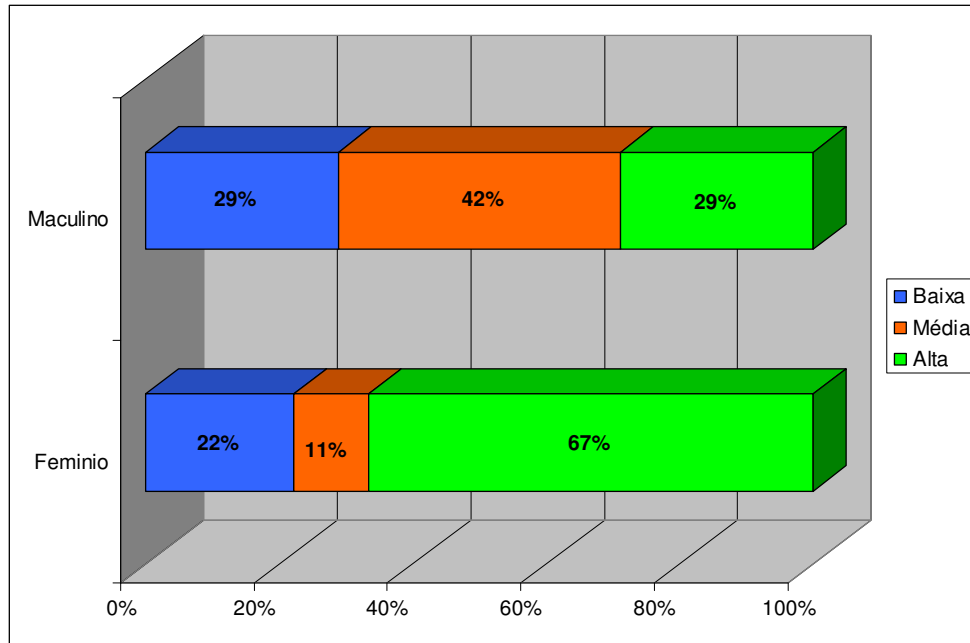
Cortes (1996) afirma que os processos de participação surgem por conta das desilusões em relação aos representantes eleitos e às políticas liberais que falseiam as decisões democráticas, sobretudo na década de 1970. Neste cenário, novos movimentos sociais se articulam, com orientação anti-institucional, para fazer valer a voz das minorias e apresentar as relações opressoras e excludentes que se delineavam na modernidade. Dentre estes movimentos, o feminista é um dos mais importantes, posto que uma de suas demandas é a participação nos espaços de decisão política e comunitária. O advento dos movimentos feministas expressa essa necessidade – e vontade – feminina de assumir um lugar no mundo que a faça se sentir partícipe e sujeito de suas ações, o que até então tinha ficado “esquecido” ou era desvalorizado socialmente. (CORTES, 1996 apud WENDHAUSEN, 2006, p.136)

**Gráfico 4** – Composição por gênero dos conselheiros entrevistados



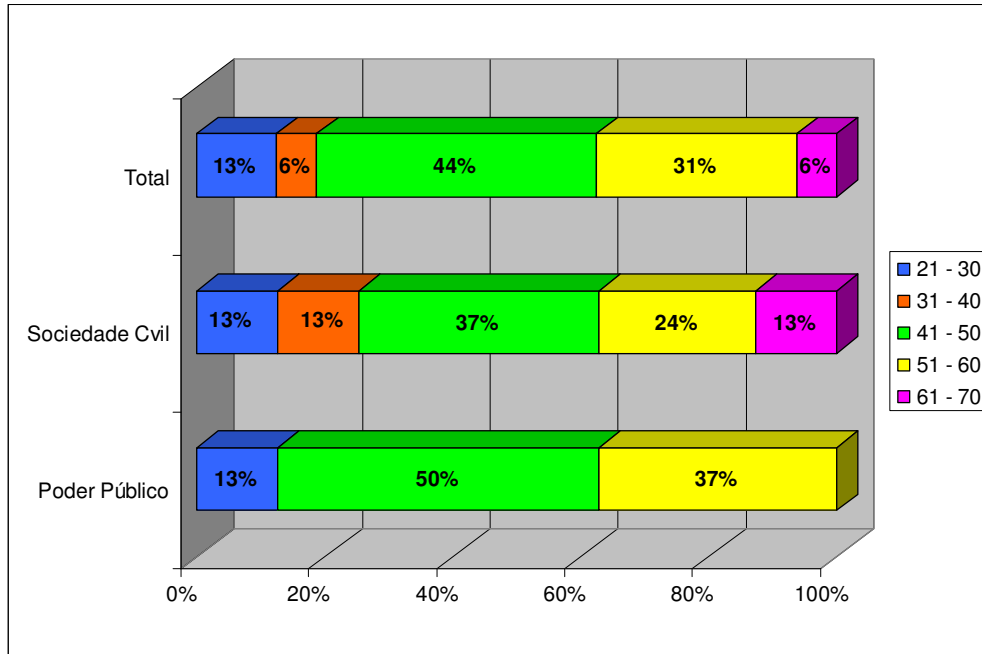
Cabe ressaltar que as mulheres apresentam níveis de escolaridade superior aos dos homens. Entre as mulheres, 67 % têm alta escolaridade, 11% média e 22% baixa, enquanto entre os homens os níveis escolares verificados são, respectivamente, de 29%, 42% e 29% (Gráfico 5).

**Gráfico 5** – Nível de escolaridade conforme gênero dos conselheiros entrevistados



Quanto à idade, conforme o gráfico 6, observamos maior participação das faixas etárias de 41 a 50 anos (44%) e 51 a 60 anos (31%). Quando analisamos por grupo de representação verificamos a concentração das mesmas faixas etárias, 37% e 24% na sociedade civil e 50% e 37%, respectivamente, o que significa que os conselheiros se concentram na fase adulta. Estes dados corroboram a pesquisa do IBGE (1997) sobre participação sóciopolítico nas metrópoles brasileiras, onde se concluiu que a participação sóciopolítico é ligeiramente superior para os que estão entre os 40 e 59 anos, quando estes são comparados com a faixa etária mais jovem, indicado pela participação de 17% em sindicatos e 11% em órgãos comunitários na faixa de 18 a 39 anos, enquanto 19% participa de sindicatos e 14% em órgão comunitário na faixa etária de 40 a 59 anos.

**Gráfico 6 – Faixa etária dos conselheiros entrevistados**

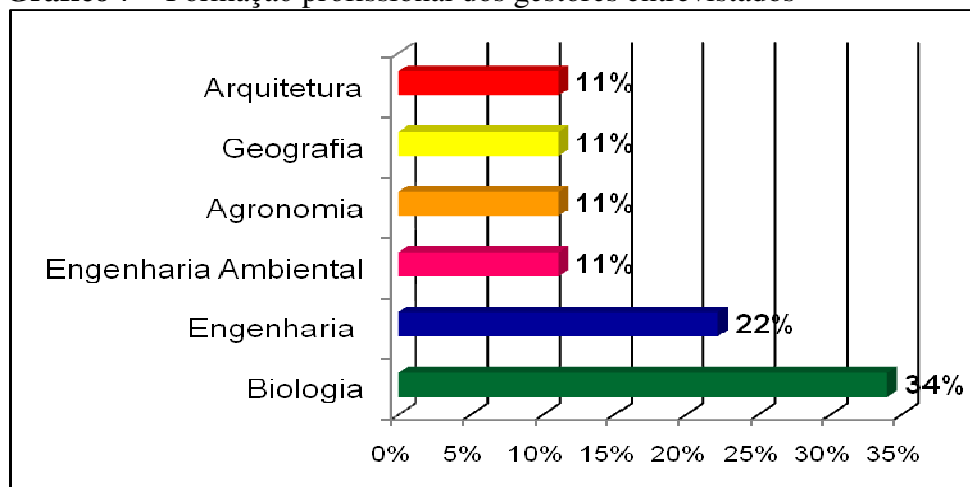


#### 7.4. PERFIL DOS GESTORES

Do total dos gestores entrevistados na pesquisa, todos apresentam alta escolaridade. Quando analisamos a área de formação profissional dos gestores, conforme gráfico 7, verificamos que 3 são biólogos (34%), 2 engenheiros (22%), 1 engenheira ambiental (11%), 1 agrônomo (11%), 1 geógrafo (11%) e 1 arquiteta (11%).

Esta composição mostra-se coerente com a complexidade que o saber ambiental envolve, requerendo uma visão holística e um método de interdisciplinaridade que integre as ciências biológicas, humanas e exatas.

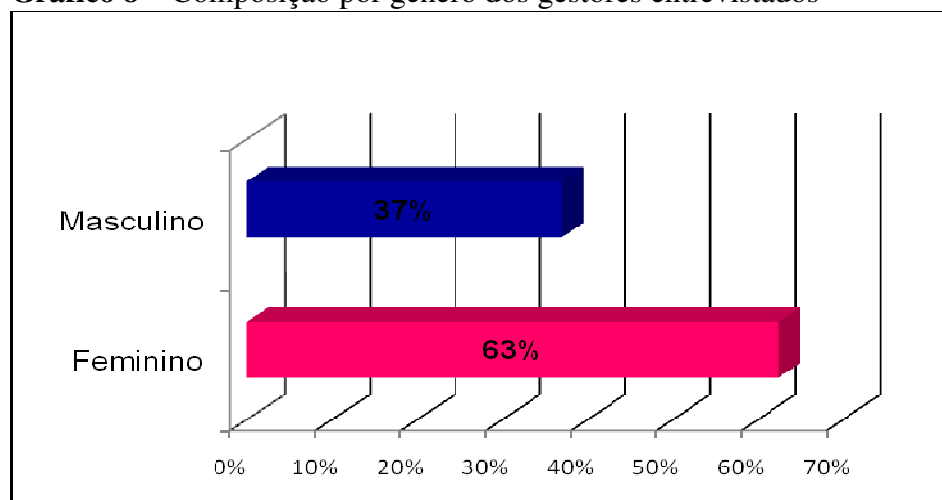
**Gráfico 7 – Formação profissional dos gestores entrevistados**



Quanto à cultura de participação cívica dos conselheiros, a maioria não tem grande engajamento sociopolítico, indicado pela ausência de vínculo associativo, de filiação ou de associação a uma organização social: sindicato, associação de bairro, ONGs, entidade religiosa, entre outros. Além disso, todos os entrevistados afirmaram não haver interesse em cargo político eletivo.

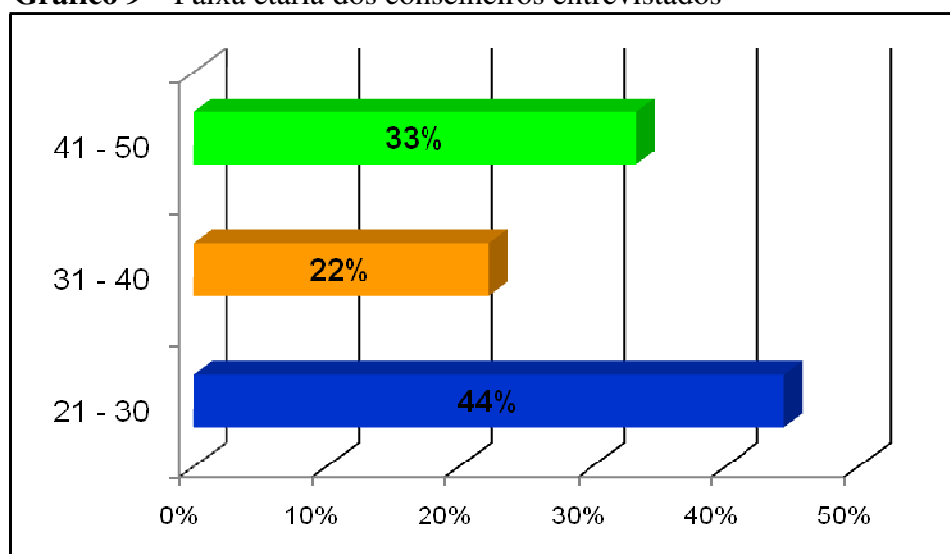
Em relação ao gênero, de acordo com o Gráfico 8, observou a participação majoritária entre as mulheres (63%) em relação aos homens (37%).

**Gráfico 8 – Composição por gênero dos gestores entrevistados**



Quanto à idade observou um equilíbrio entre as faixas etárias (Gráfico 9), a faixa etária de 21 a 30 anos concentra 44% dos gestores já as faixas etárias de 31 a 40 e 41 a 50 anos, representam, respectivamente 22% e 33%. No entanto, estes dados demonstram padrão contrário ao interesse sociopolítico observado nos conselheiros, onde o interesse concentra-se na faixa entre 41 e 60 anos, o interesse em cargo público notou-se maior participação dos jovens (faixa etária entre 21 e 40).

**Gráfico 9 – Faixa etária dos conselheiros entrevistados**



## 7.5. DESEMPENHO DO CONSELHO NA GOVERNANÇA

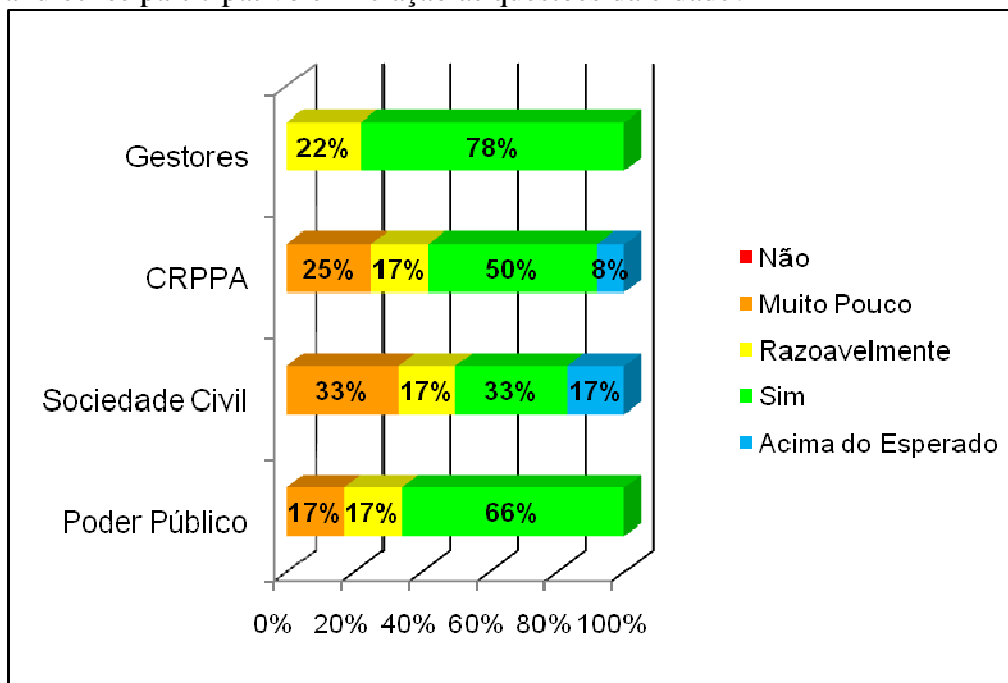
Os gráficos que seguem, apontam os indicadores estatísticos do questionário sobre a contribuição do conselho na governança local que foram respondidos pelos conselheiros do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense – CRPPA e pelos gestores chaves da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense – SPPA.



➤ **Engajamento Social**

Conforme os dados do Gráfico 10, nota-se que a concordância dos entrevistados com a oportunidade efetiva que o CRPPA proporciona de influenciar na maior participação do cidadão andreense nas questões da cidade é decrescente na seguinte ordem e porcentagem de respostas positivas: Gestores (78%); Conselheiros do Poder Público (66%) e Conselheiros da Sociedade Civil (33%), ressaltando-se que os Gestores não compõem o Conselho.

**Gráfico 10** – Você acha que o conselho contribui para tornar o cidadão andreense participativo em relação às questões da cidade?



Observam-se, como transcrevemos abaixo opiniões bastante divididas. Se por um lado os conselheiros da sociedade civil estimulam a comunidade a participar na medida que organizam reuniões e convocam o restante da população para discutir e definir as prioridades; por outro há uma certa desconfiança e falta de credibilidade na administração pública, o que acarreta o não envolvimento da sociedade nas discussões.

“Eu acho que sim, então eu acho que lá é uma realidade diferente do resto da cidade pelo tamanho, pela proximidade da comunidade com o conselheiro né. Mas eu

acho que lá o Conselho adquiriu uma certa importância, as pessoas falavam do Conselho, tinha demanda que ia pro Conselho, reclamação que ia pras reuniões do Conselho.” (gestor)

“Eu acho que a vantagem maior é efetivamente você fazer acontecer a democracia né, quer dizer, é efetivamente você colocar em prática a democracia de fato né, então você ouvir, você respeitar né, e defender e debater as discussões do dia-a-dia né, isso é uma coisa que... é um ponto bastante positivo. Uma outra situação que eu diria que é importante e tal etc, é o fato de você acabar meio que indiretamente contribuir para que o grau de politização das pessoas aumentem né, e acaba ocupando um espaço melhor na sociedade, então esse é um viés importante para o Conselho.” (conselheiro do poder público)

“O Conselho é o elo entre a população e a administração.” (conselheiro da sociedade civil)

“eu consegui formar um grupo né, que seria um grupo de pessoas interessadas em discutir política pública né, então a gente começou, as nossas reunião é toda quarta-feira né, a gente discute todas as demanda que tem na comunidade, vê o que a comunidade tá sofrendo, o que cada um tá né, então a gente faz um resumo disso daí e faz um encaminhamento pra prefeitura.” (conselheiro da sociedade civil)

“Então a gente se reunia, o pessoal que é do Conselho se reunia e fazia uma reunião e a gente ali levava os assuntos e aí a gente ali escolhia o mais importante pra brigar por aquelas três coisas ou quatro que fosse né.” (conselheiro da sociedade civil)

“Os conselheiros do bairro eles estão desacreditados. Então a gente, eu mesmo ligo pra eles peço para que eles compareçam, mas eles não vão. Por quê? Porque eles tão vendo que a maioria das reivindicações não é cumprida, então você chega conversa né e eles simplesmente – ah não dá pra fazer; e acabou. (conselheiro da sociedade civil)

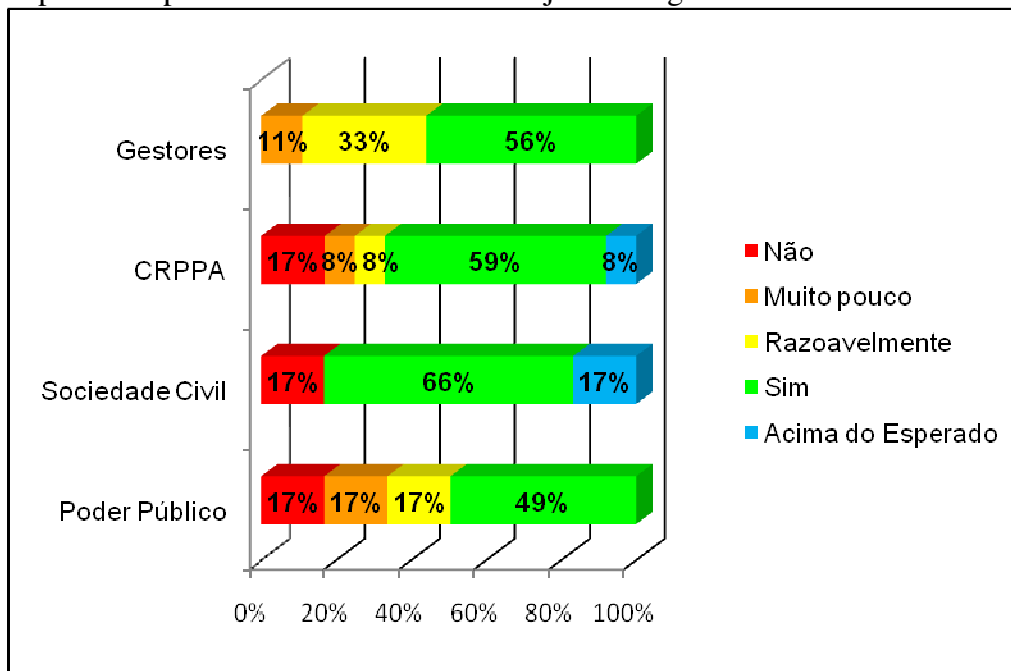
“Muito pouco É, é difícil, se ele funcionasse como tivesse, ultimamente não porque a nossa participação termina quando acaba a reunião e eles colocam o papel na gaveta, ela não é encaminhada.” (conselheiro da sociedade civil)

“Bom é o seguinte, o Conselho até vai lá, quem quiser leva os problemas, mas só que o povo não é muito unido.” (conselheiro da sociedade civil)

➤ **Transparência**

Em relação à transparência, verifica-se que a maioria dos entrevistados, tanto os gestores (56%) como os conselheiros (59%) afirmam que o CRPPA contribui para que a Prefeitura divulgue os dados importantes para que o cidadão tenha condições de participar na tomada de decisão (Gráfico 11).

**Gráfico 11** – Você acha que o conselho contribui para que os dados importantes para os cidadãos andreense sejam divulgados?



Os conselhos participativos desempenham também papel de divulgador “à medida que fornecem informações, os capacitam à tomada de decisões e desenvolvem

uma sabedoria política. Eles contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam” (GONH, 2007, p 43).

Segundo os entrevistados, o função primordial do conselho é negociar os interesses entre sociedade e Estado e o principal papel dos conselheiros da sociedade civil é tanto trazer as demandas quanto divulgar para a sociedade como todo as decisões tomadas pelo CRPPA, isto é, assumem papel de agentes multiplicadores da informação.

“Sim porque esse também é o papel do conselheiro de estar repassando né pra região que ele exerce a liderança.” (gestor)

“Razoavelmente viu, porque também esse caminho né do conselheiro pra divulgar para a comunidade depende muito também do interesse dele em divulgar aquela medida, aquela ação e aí tem aquela coisa da comunicação também né, vamos que o Conselho queira fazer a interlocução né no que ele fala talvez seja diferente do que foi tratado no Conselho e o que ele fala seja entendido também por quem está escutando de forma diferente. Então tem esse ruído” (gestor)

“O papel deles realmente [...] é trazer as demandas da população pra cá e levar também pra população, estar multiplicando para a população os trabalhos da prefeitura.” (conselheiro do poder público)

“E o meu papel seria fazer a ligação comunidade com o governo né.” (conselheiro da sociedade civil)

“Ah eu acho que ela [Subprefeitura] não passa todas as informações não” (conselheiro da sociedade civil)

Para Milaré, “o direito à participação pressupõe o direito de informação e está intimamente ligado ao mesmo. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente...” (MILARÉ 2000, p. 99).

Nesse sentido, perguntamos aos entrevistados a opinião deles quanto aos conselheiros serem suficientemente informados para participar do Conselho, verifica-se divergência nas opiniões, 6 responderam que sim, 7 não e 3 não souberam responder.

“As pessoas que estão lá são muito participativas, pelo menos um que eu já conheço há muitos anos participa de movimento ambiental, uma outra pessoa que é uma professora super, outra que inclusive é candidata ela é uma pessoa que sabe o que está falando é uma pessoa envolvida na comunidade lá, busca as coisas pra resolver. [...] eu considero inclusive que lá se eles fossem um pouquinho mais organizados eles iam ser muito bons, do ponto de vista assim da discussão.” (conselheiro do poder público)

“Nesse último não, mas nos Conselhos anteriores nós fizemos formação política pra todos eles dentro do perfil do Conselho daqui. Agora esse ano eles não aprovaram essa formação, mas mesmo assim a gente pega todos os conselheiros a gente leva eles em toda região porque os conselheiros eles são, a área aqui é muito grande e às vezes um conselheiro do Parque Andreense não conhece a realidade daqui ou de outro bairro, então a gente faz tipo uma caravana o dia todo com eles mostrando as características de cada bairro que tem conselheiro eleito”. (conselheiro do poder público)

“Olha informados eles estão, só que assim eles não sabem, nós não sabemos utilizar o que nós temos em mãos entendeu, e é muita desunião [...]” (conselheiro da sociedade civil)

“Não. Não acho, eu não acho porque como é uma coisa eu participo já faz um bom tempo de Conselho, logo que eu comecei eu participei do Conselho e continuei me informando, correndo atrás de informação, não sei o que, aí o meu lado pessoal e profissional eu fui também buscar. A partir daí foi uma coisa se juntando à outra. Pra participar do Conselho têm muitas informações técnicas, têm muitas informações técnicas seja a questão de saber debater, de saber argumentar, para que você consiga que a sua idéia seja de fato incorporada. E isso acaba os conselheiros não tendo né, essa limitação seja de intervenção seja de limitação mesmo pessoal de misturar as coisas, acaba não conseguindo evoluir.” (conselheiro da sociedade civil)

A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informações (ou de informação), contidas nas opiniões dos participantes (GONH, 2007, p 43).

Apesar da disponibilidade de informação ser considerada satisfatória, a maioria dos conselheiros consideram que as informações fornecidas durante as reuniões ou das atas são suficientes para a tomada de decisão. Apenas um conselheiro citou os meios de comunicação - jornal, rádio, tv e internet como fonte de informação. Além disso, três afirmaram solicitar as informações ou dúvidas diretamente com os gestores da prefeitura ou conversando com a própria comunidade.

“Bom, é através de ata, de algum comunicado que passa pra gente e tal.”  
(conselheiro do poder público)

“Eu recebo via ofício todo mês do presidente do Conselho o dia, a hora e o local da reunião, todo mês.” (conselheiro do poder público)

“[...] a gente participa efetivamente, como eu te falei, eu sou membro titular desde o início, a gente passou por todos, eu passei por todos os Conselhos né, que eu era membro titular, então eu acho que eu posso dizer pra você que eu participei de 90% das reuniões então a gente sempre tem conhecimento do que, do que está acontecendo.”  
(conselheiro do poder público)

“Olha, antes de vir para o governo mantinha-se informado participando de tudo quanto era movimento, sempre fui ativo nesse sentido. No governo toda vez que vai acontecer uma reunião a gente discute internamente né, sabe qual é a pauta, e eu tenho o privilégio, por exemplo, de fazer parte da Secretaria do Conselho e aí acaba passando por mim em primeira mão a pauta e a gente acaba buscando as informações e organizando essas informações. Então pra mim é fácil nesse sentido né.” (conselheiro do poder público)

“A gente vai na reunião e tá vendo o que está acontecendo, então a gente discute na reunião o problema [...]” (conselheiro da sociedade civil)

“É mais nas reuniões, é mais quando... é contato mesmo com as pessoas né. Como eu tenho comércio entra muito cliente aqui né. Então o pessoal chega aqui e – é isso, é aquilo, precisa disso precisa daquilo. E como também eu faço entrega eu rodo o bairro todinho né, então todo os problemas que o bairro tem eu posso falar que eu conheço.” (conselheiro da sociedade civil)

“Através das nossas reuniões internas né, tanto a ata quanto as reuniões internas, então normalmente essa pessoa que é o interlocutor com a comunidade sempre traz informações.” (conselheiro da sociedade civil)

“Eu vou lá fuçar, estou sempre conversando, tenho uma certa amizade com o pessoal da administração porque você tem que ter né e às vezes fica sabendo meio que de relance meio que por tabela e vai junto, vai pegando no ar né.” (conselheiro da sociedade civil)

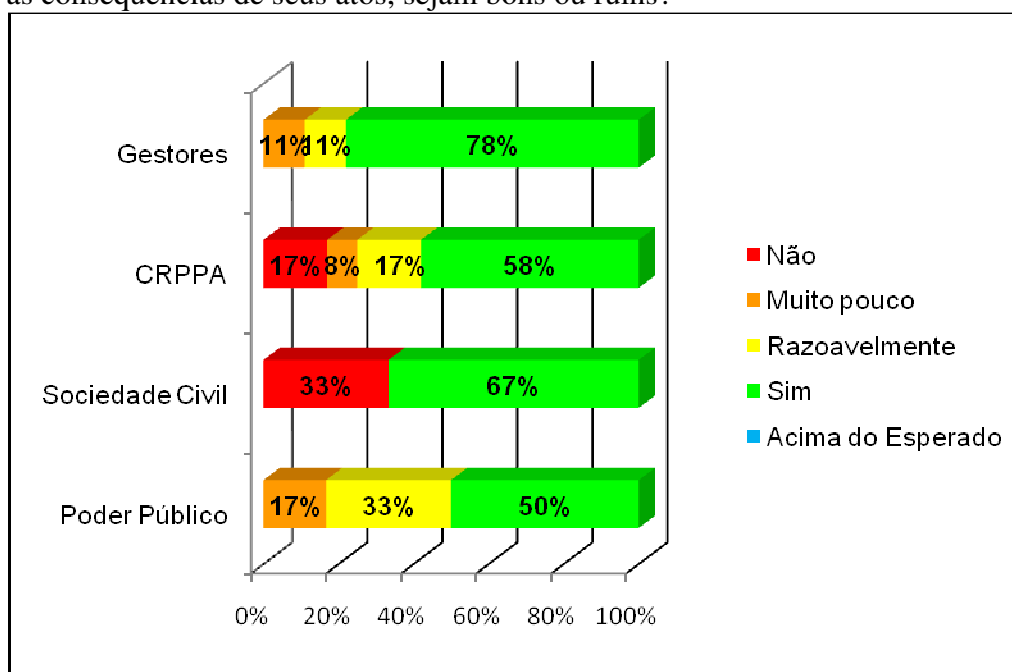
“A informação das coisas que tem que ser discutidas no Conselho geralmente a gente tira da comunidade Eu não tô lá pra ver, mas a pessoa normalmente procura quem é do Conselho e reclama [...] e muitas vezes eu vou lá diretamente ver como está funcionando” (conselheiro da sociedade civil)

Cabe destacar aqui que os conselheiros que procuram informações além das fornecidas durante as reuniões e atas são todos da sociedade civil, contudo não se pode deixar de salientar que a outra metade da sociedade civil não busca informações além das fornecidas pelo governo por meio das reuniões e atas. Por outro lado, apesar de todos conselheiros do poder público afirmarem que se mantêm informados somente pelas reuniões e atas, são eles que detêm as informações municipais, ou seja, são informações que fazem parte do cotidiano do gestor público.

➤ **Prestação de Contas**

Tendo em vista que a transparência e a prestação de contas estão estritamente relacionadas, da mesma forma que a transparência foi considerada satisfatória, a maioria do entrevistados, 78% dos gestores e 58% dos conselheiros, afirmam que o conselho contribui para que a Prefeitura assuma seus atos, sejam eles bons ou ruins (Gráfico 12).

**Gráfico 12** - Você acha que o conselho contribui para que a Prefeitura assuma as consequências de seus atos, sejam bons ou ruins?



A maioria dos entrevistados entendem que como os conselheiros da sociedade civil pressionam a Prefeitura a explicar ações realizadas sem o consentimento e cobram por demandas não atendidas ou não realizadas como decidido, o Estado tem a obrigação de explicar e assumir as consequências do seu atos, sejam bons ou ruins.

“Porque a gente nessas reuniões a gente fica bem exposto, então a gente tá lá conversando as pessoas colocam, por exemplo, se tiver uma demanda do Conselho que a gente tenha que ter executado ou alguma coisa que a gente executou e não precisava ter passado pelo Conselho, mas a gente tenha feito, as pessoas têm o direito de colocar isso como pauta sim nas reuniões, então se eles querem discutir e eles não concordam



com alguma coisa, então eles colocam como pauta e no mês que vem você tem que falar. Então a gente acaba assumindo erros ou acertos no Conselho, isso não tem como fugir. Até quando é coisa ruim que eles vão cobrar aí lota a reunião, então os caras vêm e malham mesmo. Então eu acho que sim. Inclusive essa gestão com reuniões periódicas, a reunião seja com o Conselho ou seja comissão ele é bem complicado por causa disso, você se expõe totalmente às pessoas e você tem que estar lá com a resposta na ponta da língua, você tem que provar por A+B, se não satisfizer eles vão levar pro Conselho maior, por exemplo, se numa comissão de festejo ou num fórum, se tiver alguma dúvida que não foi esclarecida eles levam pro Conselho. Então isso eu acho que é bem efetivo.” (gestor)

“Esse com certeza porque eles cobram, tudo o que a gente passa pra eles, mesmo que a gente não passe ou que eles saibam de alguma outra maneira eles cobram. Então assim, se a gente falou que tipo a regularização fundiária que ia acontecer que ia ter isso, isso e isso e não acontece eles vão cobrar né” (gestor)

“Sim né, porque há essa interação dos dois lados [...], então se há uma consequência a gente acaba sabendo no primeiro momento já ali de imediato [...] assim essa linha eu acho que você consegue ter muito rápida né. [...] pra assumir as consequências né, não tem porque tem as atas tudo certinho registrado.” (gestor)

“Sim, o Conselho acabou sendo sempre ao menos quando eu estava lá era sempre um motivo de preocupação né, como é que a gente fala isso no Conselho, como é que a gente trata isso no Conselho, era um motivo de preocupação também. O que o Conselho vai trazer de demanda, sabe tinha uma certa mobilização da equipe pra se preparar para travar discussão com o Conselho.” (conselheiro do poder público)

“Acompanho todas e cobro. Ah eu tô sempre participando, a reunião é mensal e sempre quando a gente pede uma coisa naquela reunião e não acontece na outra reunião a gente pede a palavra e procura saber por que não aconteceu pra levar para os vizinhos.” (conselho da sociedade civil)

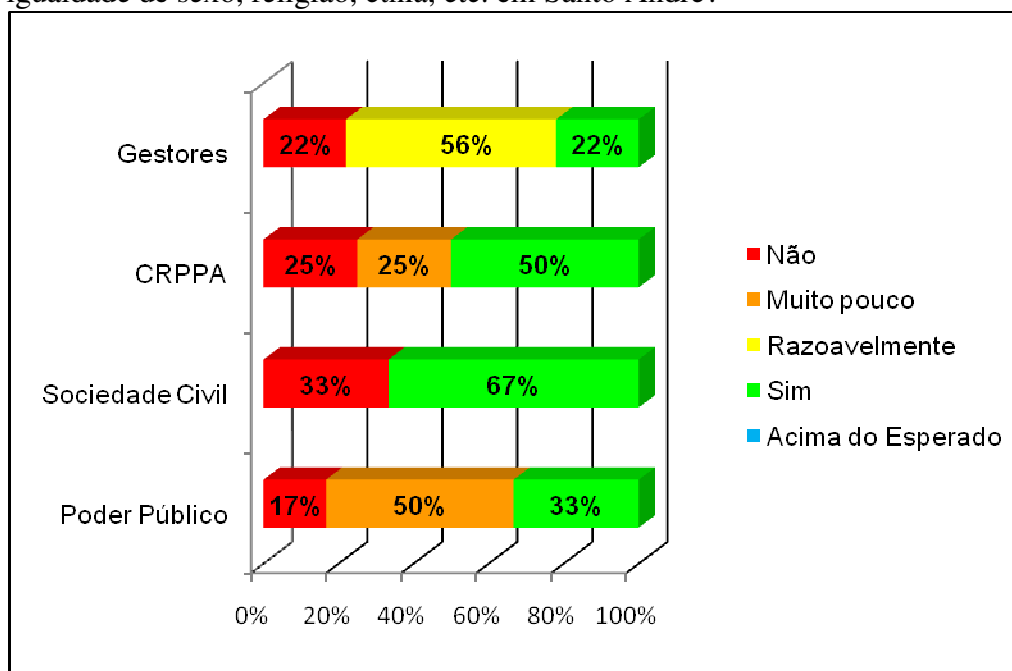
“É a nossa maior vantagem é a população estar próxima aos governantes, essa é a maior vantagem, porque queira ou não queira eles tem que abrir a porta pra responder pra gente.” (conselho da sociedade civil)

“Então, minha atividade como conselheira, era informar a população né do que estava acontecendo, seja ações que a prefeitura vinha fazendo, seja projetos novos que estavam chegando, pra tentar também articular a comunidade pra contrapor ou não alguma ação da prefeitura né.” (conselho da sociedade civil)

➤ **Igualdade e Inclusão social**

Na questão de igualdade (gênero, ética, idade, religião, etc), 50% dos conselheiros afirmaram que o CRPPA atua nesta questão, já os gestores (56%) afirmam que a atuação do CRPPA é razoável, tendo em vista que este não é o foco central das discussões do conselho.(Gráfico 13). Contudo, quando analisamos os grupos dos conselheiros separadamente observamos que 67% dos conselheiros da sociedade acham que o CRPPA promove ações de igualdade e inclusão social, enquanto apenas 33% dos conselheiros do governo acreditam que o conselho contribui para esta questão.

**Gráfico 13** - Você acha que o conselho contribui para a promoção da igualdade de sexo, religião, etnia, etc. em Santo André?



Verifica-se que na opinião dos gestores o CRPPA não contribui para a questão da igualdade e inclusão social por não se tratar da sua função. Apesar dos conselheiros do poder público pensarem da mesma forma, alguns consideram que se ele for efetivo ele contribui, pois o conselho representa espaço de discussão das necessidades da população. Para os representantes da sociedade o conselho contribui para esta questão justamente porque ele tem essa função de trazer a demandas para que elas sejam negociadas com o poder público, então indiretamente ele acaba por contribuir que com uma oportunidade de participação para todos as pessoas da comunidade, sem nenhuma distinção de qualquer natureza, constituindo-se num verdadeiro canal de inclusão social pela sua natureza e não propriamente por suas ações.

“Não, quer dizer, não fazia parte da nossa preocupação esse tipo de debate no Conselho” (gestor)

“Eu acho que se for muito atuante ele contribui [...] tem diversos tipos de pessoas diferentes, de classe social diferente, profissões diferentes, então com certeza o

Conselho vai contribuir muito para fortalecer a igualdade.” (conselheiro do poder público)

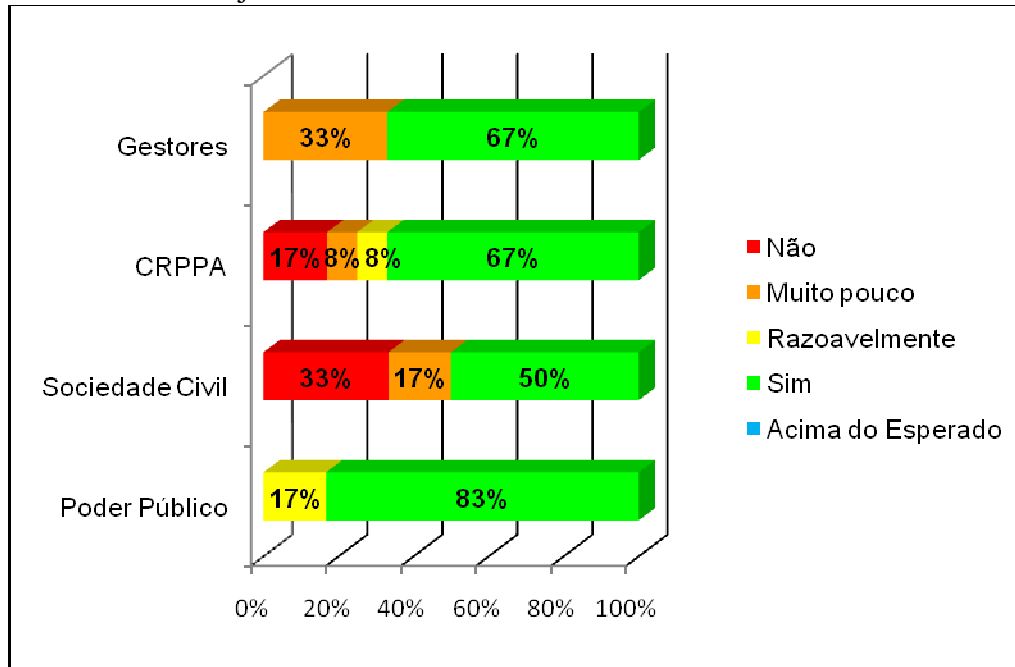
Ah eu procuro acompanhar com a comunidade os problema e junto com os outros conselheiros levar junto ao poder público, tentar solucionar lá junto com o poder público, então acaba contribuindo indiretamente.” (conselheiro da sociedade civil)

“O Conselho de uma certa forma faz isso, você pode discutir qualquer demanda com o poder público.” (conselheiro da sociedade civil)

➤ **Comportamento honesto e ético**

Tendo em vista que os conselhos se configuram em espaço de co-gestão e exigem da parte do governo o compartilhamento de informações e transparências nos seus atos para que o processo seja legítimo e participativo, notamos que na questão relacionada à contribuição do conselho para que os administradores de Santo André sejam éticos e honestos, conforme os entrevistados, tanto gestores quanto conselheiros (ambos 67%), afirmam a influência positiva do CRPPA no diminuição da corrupção no município.

**Gráfico 14** – Você acha que o conselho contribui para que os administradores de Santo André sejam éticos e honestos?



Apesar da ética e da honestidade serem valores individuais e difíceis de serem mensuráveis, para os entrevistados o CRPPA contribui para que os administradores sejam éticos e honestos à medida que pressiona os administradores a prestarem contas das ações. Outro fator citado foi a questão orçamentária, pelo fato da região ter um fundo e esse ser gerido por uma comissão de representantes da comunidade e do governo, o dinheiro só pode ser usado pelo administrador com anuência desta comissão, ou seja, a decisão não é do governo isoladamente; a população controla e fiscaliza uma parte do recurso, o que diminui as chances de corrupção.

“Justamente porque eles vão cobrar né as pessoas vão estar sempre aparecendo pra eles então eu acho que eles vão acabar cobrando que as pessoas sejam mais honestas. Prometer uma coisa pra fazer, se está no Conselho, se está em ata eles vão acabar cobrando essas coisas”.(gestor)

“Olha, eu não sei se... o Conselho é sempre um canal de pressão né de reivindicação, eu não sei se isso nos transforma em éticos e honestos. Eu acho que sim, sim que ajuda a criar um administrador ético e honesto, eu acho que sim.” (gestor)

[...] se o Conselho é bastante participativo, todos os conselheiros participando, todos os conselheiros cobrando do gestor as ações necessárias é essa forma, não existe outra, o Conselho está ali exatamente pra cobrar, pra sugerir, cobrar o gestor, o administrador, esse é o ponto, não tem outro tá.” (conselheiro do poder público)

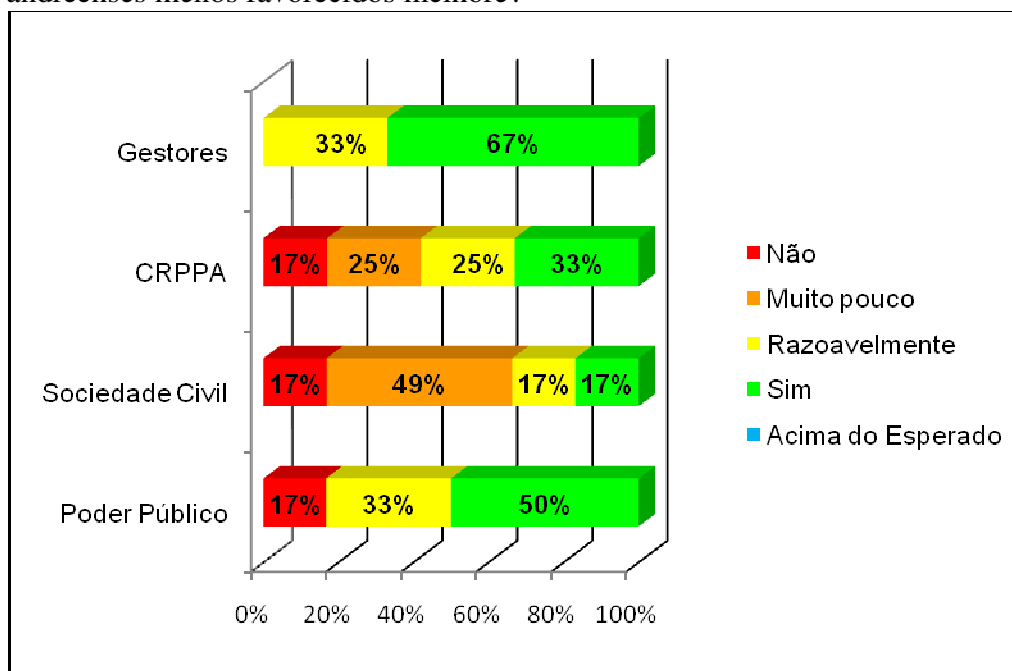
“Ah sim. Porque você veja, do Conselho de Representantes aqui de Paranapiacaba ele tem que eleger o Conselho do Fundo de Gestão do Patrimônio Histórico de Paranapiacaba, que é o controle das contas, porque tudo o que é gasto aqui na vila em restauro e coisa, e esse Conselho de Representantes que indica duas pessoas para ser conselheiros do FUNGEPA para fiscalizar as contas, então é importante. Onde o dinheiro está sendo aplicado? Como ele está sendo? Você não pode tirar dinheiro daqui, por exemplo, e gastar no Parque Andreense.” (conselheiro da sociedade civil)

“Eu sou um cobrador ativo. Eu exijo o meu direito de cidadão mesmo, eu cobro mesmo.” (conselheiro da sociedade civil)

➤ **Equidade**

Em relação ao menos favorecidos observa-se o contrário do que foi verificado em relação a desigualdade. Do total dos entrevistados apenas 33% dos conselhos acreditam que as decisões do CRPPA ajudam a melhorar a vida dos menos favorecidos (Gráfico 15). No entanto, a região de Paranapiacaba e Parque Andreense é onde concentra-se a maioria dos menos favorecidos do município de Santo André, o que demonstra o desconhecimento da população da real condição social que esta população realmente vive. Em contrapartida 67% dos gestores afirmaram que a atuação do CRPPA melhora a vida dos menos favorecidos.

**Gráfico 15** – Você acha que o conselho contribui para que a vida dos andreenses menos favorecidos melhore?



Considerando que esta região é área de proteção aos mananciais e principalmente Parque Andreense é caracterizada por ocupações irregulares, a questão de infra-estrutura é complexa, por ser limitada pela Lei de Proteção ao Mananciais. Na visão dos gestores e dos conselheiros do poder público ao trazerem demandas, que na sua maioria é de infra-estrutura, o conselho acaba contribuindo para que a qualidade de vida da população.

Por outro lado, a maioria dos representantes da sociedade entende que o conselho não contribui ou contribui muito pouco para que a vida dos menos favorecidos melhore, contudo, antes de existir, tanto os CRPPA quanto a SPPA, não havia na região escolas, posto de saúde, iluminação, abastecimento de água e preocupação com o esgotamento sanitário entre outros. Além disso, pelas atas analisadas pode-se verificar que as discussões são na sua totalidade sobre as necessidade de infra-estrutura. Compreende-se que, se as demandas são negociadas e executadas, logo, melhoram a vida dos menos favorecidos.

Uma conselheira da sociedade, que cabe destacar é professora, explica porque a população tem essa percepção de que o conselho não discute questões sobre equidade. Como a SPPA tem como prioridade a melhoria e manutenção da qualidade ambiental da região, suas ações são voltadas à fiscalização ambiental e regularização fundiária, ou seja, cobra uma postura ambiental do morador, limita suas ações e quando há irregularidade são multados pela prefeitura, como consequências a população enxerga somente a parte negativa.

“Eu acho que sim porque às vezes a gente da administração tem uma visão do que é melhor pra eles e dentro do Conselho eles trazem coisas diferentes colocando quais as prioridades do pessoal que está menos favorecido, de repente transporte escolar que é uma coisa que a gente trouxe pra cá, eu acho que bastante coisa que veio pra cá muito por parte do Conselho que trouxe, então é importante.” (gestor)

“Eu acho que sim. Bem ou mal surgiam questões de atendimento a essa faixa de população.” (gestor)

“Ah sim. Eles trazem demandas, é lógico.” (conselheiro do poder público)

“Os menos favorecidos eu não entendo que seja função também.” (conselheiro da sociedade civil)

“Eu acho que não, que seria o certo né, mas eu nunca vi isso acontecer aqui.” (conselheiro da sociedade civil)

“Você acha que... não, não porque esses assuntos são poucos discutidos.” (conselheiro da sociedade civil)

“Olha melhorou tanto em acesso, isso também a gente não tinha antes lá e agora a gente tem, fez bastante tratamento, seja a própria escola que, a escola que já tem lá e uma outra escola que vai ser construída que vai ser o CESA, seja no asfalto que eles colocaram embaixo no bairro, a manutenção nas ruas, o pronto-socorro, o posto de saúde [...]; mas antes não era tão difícil porque assim a gente não tinha acesso às coisas,

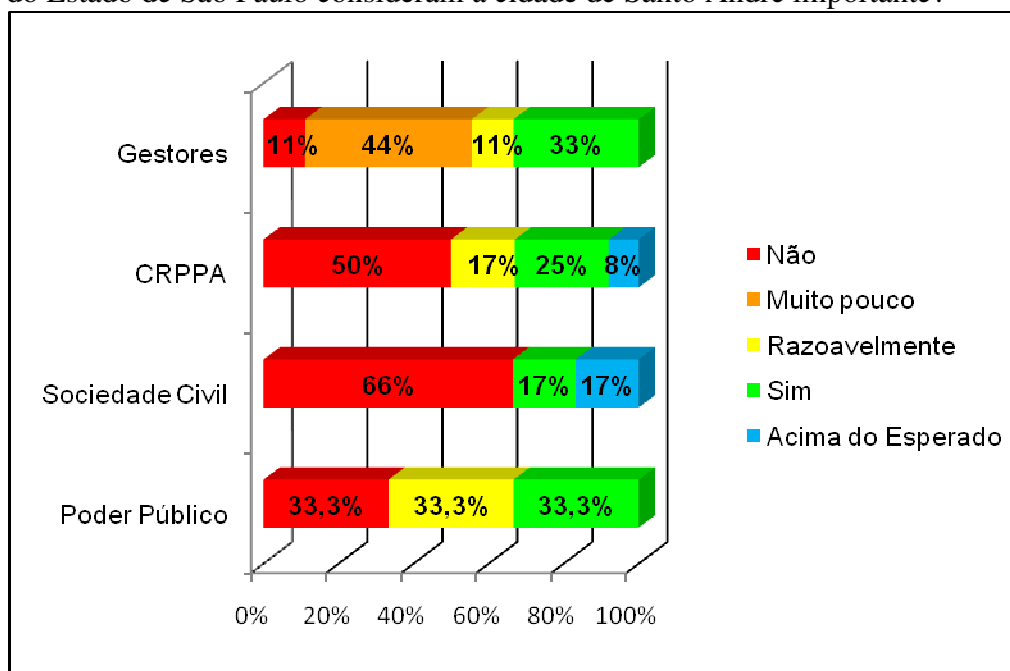


mas também não tinha ninguém lá pra fiscalizar, pra cobrar, pra proibir. Então essa limitação, por isso que as pessoas não conseguem dimensionar, qualquer pessoa, a maioria das pessoas que você perguntar quando a prefeitura foi pra lá, é ruim, foi ruim, não acontece nada, porque nunca tem nada; e tem as coisas. Só que assim, as pessoas conseguem elas colocam mais peso nas coisas negativas e acaba as positivas deixando de ter, mesmo elas sendo importantes, elas deixam de ter importância.” (conselheiro da sociedade civil)

➤ **Capacidade para competir no ambiente global**

Com relação à capacidade de competir no ambiente global, do total entrevistado, 50% dos conselheiros afirmam que a atuação do CRPPA não consegue influenciar ou atingir cidadãos de outros municípios. Quando analisamos os grupos dos conselheiros, separadamente, verifica-se que 66% dos representantes da sociedade não acreditam que o CRPPA contribui para que Santo André seja considerado importante pelos outros cidadão do Estado, enquanto que a opinião dos representantes do poder público se encontra dividida 33% acham que não, 33% acham que razoavelmente e 33% acham que sim. Já os gestores, 44% dos gestores afirmam que é muito pouca a influência do CRPPA nesta questão (Gráfico 16).

**Gráfico 16** – Você acha que o conselho contribui para que os demais cidadãos do Estado de São Paulo considerem a cidade de Santo André importante?



“Eu acho que não, acho que isso não repercute nas avaliações de outras pessoas, mesmo os técnicos e tal, eu escuto muito pouco sobre isso.” (gestor)

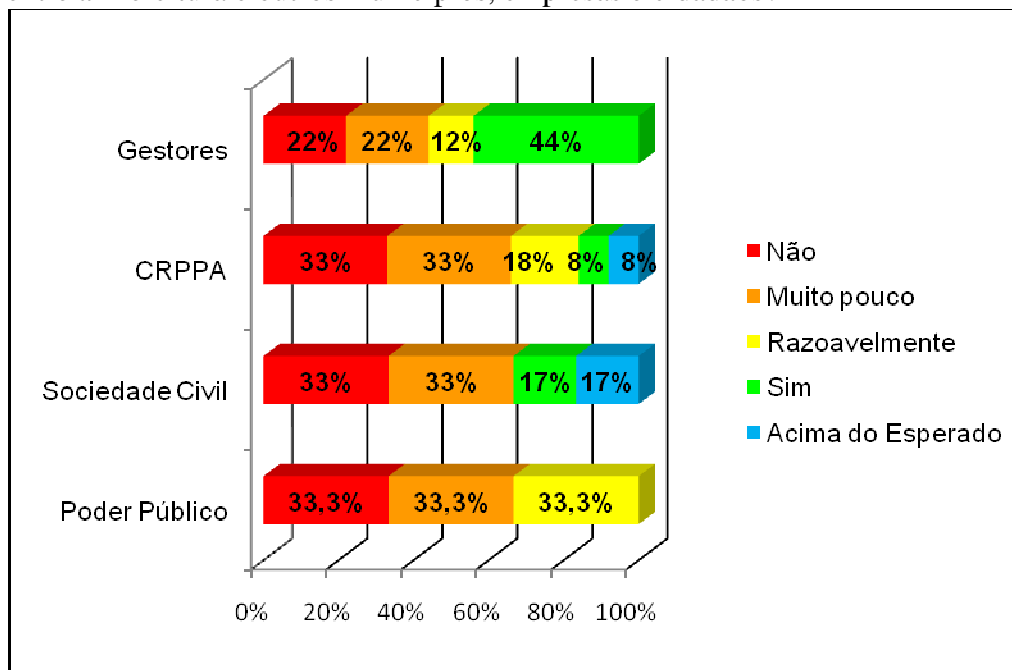
“Eu acho que sim porque eu acho que esses conselheiros falando os trabalhos que eles têm aqui e o que eles já conseguiram com esse trabalho, como Santo André abriu essa oportunidade pra eles eu acho que acaba aparecendo dentro do Estado de São Paulo que esse tipo de forma de política é legal e acaba sendo interessante pra cidade.” (gestor)

“Eu acho que sim viu. Eu não sei de que forma isso chega para outros cidadãos, não sei, mas eu acho que as pessoas que conhecem esse tipo de gestão acabam admirando essa participação que o pessoal pode ter no governo.” (gestor)

➤ **Capacidade para trabalhar efetivamente em parceria**

Outro ponto de divergência entre as opiniões foi com relação às parcerias com outras instituições, os outros níveis federativos. Os conselheiros (33%) entendem que eles não conseguem trabalhar com instituições dos outros municípios e 33% afirmam que ainda são poucas as parcerias estabelecidas. Em contrapartida, 44% dos gestores afirmam que o CRPPA estabelece parcerias com outras instituições, principalmente do próprio município, como os conselhos de Saúde, Educação, Transporte e Gestão e Saneamento Ambiental (Gráfico 17).

**Gráfico 17** – Você considera que o conselho contribui para que as parcerias entre a Prefeitura e outros municípios, empresas e cidadãos?



“Temos dificuldade de relacionamento com o órgão Estadual que vem sendo acentuada nos últimos anos. Alguns assuntos conseguimos trabalhar em parceria com o Consórcio do ABC, por exemplo, a lei específica da Billings, mas na maioria das vezes não se consegue esta parceria. Como as prefeituras vizinhas também não conseguimos trabalhar em conjunto porque há uma desarticulação das prefeituras vizinhas em tomar a decisão em conjunto. Temos facilidade para estabelecer parceria mais com o órgão federal, por exemplo, ANAMMA e o MMA.” (gestor)

“Eu coloquei razoavelmente porque normalmente nessas parcerias, pelo menos as que a gente teve aqui a gente comunicou ao Conselho, mas a gente não solicitou pelo menos as que eu tive, vai a gente teve parceria com Ribeirão Pires ou mesmo alguma outra coisa talvez que a gente tenha feito com Rio Grande da Serra, sei lá o que, eu não vi muito a participação deles, a não ser no caso do Parque América eu acho que eles participaram mais. Então eu não digo que eles tiveram uma participação tão marcante quanto nas outras coisas, por isso que eu pus razoavelmente.” (gestor)

“Eu não sei se o Conselho tem essa interação com as outras, com os demais cidadãos do Estado assim, eu não sei se isso, eu não vejo isso muito acontecendo não né na parte prática mesmo. Poderia ser uma coisa bem legal, mas não consigo sentir isso, isso eu falo como agente ambiental né.” (conselheiro do poder público)

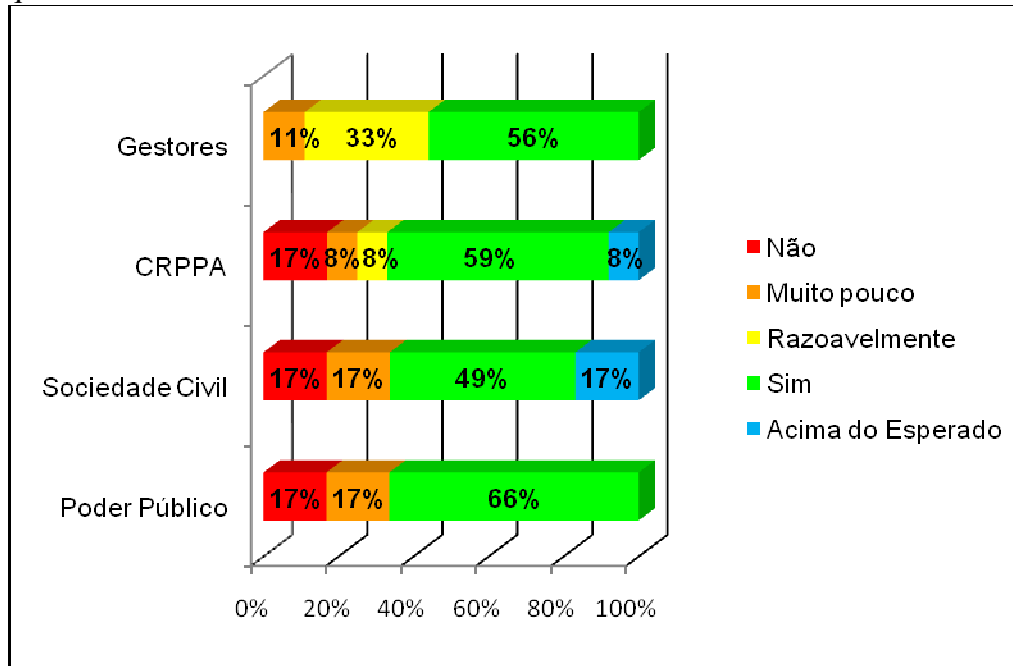
“Bom, até o momento eu não vi nada disso não.” (conselheiro da sociedade civil)

“Aí eu acho que eles são 100%, porque eles falam em nome do Conselho pra conseguir tudo o que eles querem.” (conselheiro da sociedade civil)

### ➤ **Sustentabilidade**

Com relação à questão da sustentabilidade do municípios, os dados observados corroboram a literatura estudada, no que diz respeito à qualidade e continuidade das políticas públicas formuladas em parceria do Estado e sociedade. A maioria, tanto dos conselheiros (59%) quanto dos gestores (56%), afirmam que o CRPPA contribui para a melhoria do município no tocante à justiça social, viabilidade econômica e qualidade ambiental (Gráfico 18).

**Gráfico 18** – Você acha que o conselho contribui para melhoria de Santo André com relação à sustentabilidade? Justiça social, viabilidade econômica e qualidade ambiental.



“Eu creio que sim porque com os Conselhos, os conselheiros acabaram recebendo maior informação e as dúvidas que eles tinham eu creio que a maioria foi esclarecida e como eu já falei antes eles são multiplicadores então o que eles aprendem dentro do Conselho eles vão passar para outras pessoas da comunidade.” (gestor)

“Quanto à parte de sustentabilidade eu vejo que ele conscientiza também a população e traz também pra gente as dificuldades da população. A população precisa fazer [...], tá ciente de que tem que fazer fossa, por exemplo, só que ele pede pra gente o que as dificuldades que o cidadão tem né, por conta disso eu acredito que o Conselho ajudou muito pra que existisse hoje o sistema de tratamento da ETE, então eu acho que na parte de sustentabilidade eu acho legal isso eu acho que contribui bastante.” (gestor)

“Porque isso eu já testemunhei algumas vezes, muitos representantes, às vezes você tem ações na prefeitura que são necessárias, por exemplo, você vai fazer uma regularização fundiária extremamente necessária, e muitas vezes o próprio representante não entende o que é aquilo e a própria estrutura do Conselho acaba trazendo pessoas pra explicar, então eu acho que isso acaba fazendo com que ele vire um multiplicador, ele

não sabe, mas ele acaba por saber. Então eu acho que sim.” (conselheiro do poder público)

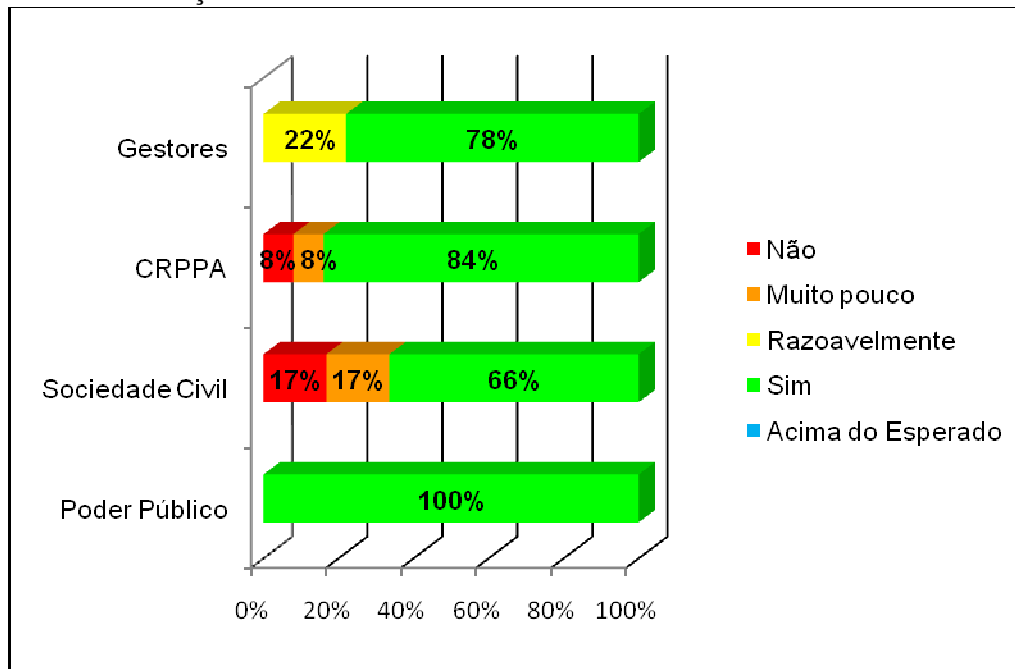
“Regular. É porque não é passado né adiante então eu acho que não está funcionando como se deve, as associações são discutidas [...] então não tem participação do Conselho.” (conselheiro da sociedade civil)

“Então essa questão de discutir esses casos de inclusão social, desenvolvimento sustentável, eu nunca vi em pauta não. Nunca vi não, se discutia era meio que por tabela.” (conselheiro da sociedade civil)

➤ **Respeito pelas Leis**

Pela mesma razão da Prefeitura assumir as consequências de seus atos e de divulgar os dados, verifica-se a contribuição positiva do CRPPA para que a Prefeitura respeite a lei. Do total de entrevistados, 84% dos conselheiros e 78% dos gestores afirmaram que o CRPPA influencia para que as ações do governo respeitem as leis (Gráfico 19). É interessante destacar que apesar da maioria afirmar haver grande contribuição do CRPPA na questão, ao analisarmos os grupos do conselho, notamos a unanimidade entre os conselheiros do poder público e 66% entre os conselheiros da sociedade civil.

**Gráfico 19** – Você acha que o conselho contribui para que a Prefeitura respeite a lei em suas ações?



“Esse aqui com certeza, eu digo assim porque no começo da nossa atuação, principalmente a fiscalização ambiental que é uma área criticada porque eles falam que o pessoal é pobre e tal, e aí passa a fiscalização por lá e por qualquer coisa que a gente fala que não esteja dentro da lei, não que a gente multa tudo, mas a lei de preservação aos mananciais é muito restritiva né, a gente multa e acho que a partir do momento que o pessoal do Conselho veio discutir essas coisas com a prefeitura e a gente passou para eles como é que funciona que não é que a prefeitura é ruim e que isso e que aquilo, eles começaram a entender e na medida do possível, não que nós, mas pelo menos a gente sabe que eles conhecem e se de repente eles desrespeitam talvez seja uma questão mesmo de necessidade né porque eles conhecem e eles tentam respeitar sim.” (gestor)

“Se tiver o Conselho eu acho que contribui sim, porque aí a gente pode bater em cima das leis, em cima das coisas.” (conselheiro da sociedade civil)

“Contribui, pelo menos segura um pouco.” (conselheiro da sociedade civil)

“Muito pouco. Se as pessoas se mobilizassem mais a prefeitura faria menos...”  
(conselheiro da sociedade civil)

No final da entrevista foi perguntado o que era necessário, na opinião dos entrevistados, para que o conselho melhorasse sua atuação. De acordo com os discursos abaixo, observa-se que para os gestores é necessário investir na capacitação da sociedade civil, na forma de comunicação e na diminuição de entidade e aumentando representantes com voto direto da população. Já para a sociedade civil é preciso ter uma abertura maior por parte da Subprefeitura para a participação, remuneração visando maior compromisso por parte dos conselheiros e investir em trabalho integrado com os municípios vizinhos.

“Eu acho que assim às vezes os conselheiros eles poderiam tentar se preparar um pouco mais, alguns conselheiros eu vejo que assim eles batem muito numa mesma tecla e não tentam ver, é tentar conhecer um pouco melhor pra saber por que aquilo não pode ser feito né, então eu acho que eles podiam se preparar um pouco mais. Às vezes são pessoas simples e tal, mas se eles não conseguem de repente pedir ajuda a gente tem muitos cursos né da prefeitura, aqui na subprefeitura mesmo que eles podem fazer pra estar se atualizando né, então eu acho que nesse sentido seria legal. Ou assim, mesmo dentro do Conselho a gente tem muitos moradores, mas além dos moradores tem pessoas que de repente vai outros profissionais aqui comerciantes, tem arquitetos, tem várias pessoas aqui na região que poderiam compor esse Conselho, se você trouxer talvez uma pessoa que tenha mais conhecimento você talvez consegue levar essas pessoas a terem mais também e aí eu acho que a conversa fica mais fácil e até o planejamento para se conversar também.” (gestor)

“Eu acho que a participação das pessoas e a vontade realmente de [...] eu acho que as pessoas eleitas, o processo de eleição dos representantes ele tem que ser levado bastante à serio, as pessoas às vezes se colocam e... é como o processo eleitoral mesmo, a pessoa tem que ser realmente o representante da comunidade e a pessoa tem que estar a fim de receber coisas e de encaminhar as demandas da população, então eu acho que a chave das reuniões são os representantes eleitos. Agora, eu acho que, não sei como sugerir uma melhora pra melhorar essa escolha das pessoas, mas eu acho que pra mim é o ponto chave. Porque o espaço já existe ele já funciona só que as pessoas que



representam são essa chave. [...]. Eu acho que é mesmo a falta de compromisso das pessoas e as pessoas enxergarem aquele espaço como espaço importante para resolverem coisas, melhorarem o local que elas vivem, então eu acho que perdeu um pouco de importância. Eu acho que há falta de informação da importância do Conselho pras pessoas eleitas, talvez uma capacitação mesmo da importância que ele tem nesse espaço, nessa reunião mensal. Ele tem que saber o papel dele e a importância dele e acho que uma capacitação, eu não sei nem se é feita.” (gestor)

“Hoje eu mudaria a composição se eu pudesse participar de uma eleição de um regimento interno eu mudaria a composição dele. Porque é muita gente e a representação hoje eu já tiraria talvez comércio e entidade porque eu acho que já não tem mais essa representatividade entende, diminuiu. Então eles deixam de ser representativos. Talvez eu aumentaria o voto direto em moradores, que a votação do voto direto né eu acho que funcionaria mais, porque a gente viu que os eleitos pelos moradores tem muito mais representatividade do que quem é eleito pela entidade ou pelo comércio né, então hoje eu mudaria a composição.” (conselheiro da sociedade civil)

“Eu acho que falta o que? A prefeitura deixar, o governo talvez deixar a comunidade participar de tudo e convidar a comunidade que participe né, e que tenha, eu sei lá, talvez fosse remunerado, porque se não tiver tempo não vai dar certo o Conselho né, porque se eu não tenho tempo é muito difícil de participar do Conselho ativamente [...]”(conselheiro da sociedade civil)

“Olha, eu acho que [...] precisaria ter uma integração entre as duas prefeituras de divisa, principalmente de rio. Por que, o que acontece. Quando uma administração tá num partido e a outra noutro partido não existe esse consenso [...]. Então esse é o tipo de coisa que precisaria discutir uma política de divisa para que qualquer divisa num raio de 5 quilômetros seria obrigado a fazer essa parceria. Principalmente na saúde, por que o que acontece? Santo André cuida do lado de cá do rio, do lado de lá de São Paulo o pessoal joga lixo no rio, então se não existir essa parceria essa discussão entre as duas população com outros Conselhos, com Santo André acho que tem a sua subprefeitura,

mas em São Paulo tem várias subprefeituras. Nós temos um problema ali no Parque do Oratório, no Jardim Elga, então esse tipo de coisa ia ser discutido com o subprefeito de São Mateus, fazer um conselho, discutir com a população, fazer um trabalho com parceria. Essa integração devia de ter, diferente de qualquer partido que tenha na administração. Isso seria muito interessante.” (conselheiro da sociedade civil)

## 7.6. DISCUSSÃO GERAL DOS RESULTADOS

Nesta parte do trabalho procurou-se apresentar a discussão dos resultados de forma global, não tratando a questão de forma fragmentada ou genérica. Tal diretriz contribui para a concepção de uma visão abrangente, integradora, holística e totalizante, que procura construir uma rede de relações.

Para demonstrar o perfil geral dos conselheiros do poder público, conselheiros da sociedade civil e gestores (Figuras 13, 14 e 15), foi utilizado esquema desenvolvido por PHILIPPI JR (2002). Desse modo, podemos visualizar de maneira clara qual o perfil predominante de cada grupo, afim de compará-los.

Figura 13 – Perfil dos conselheiros da sociedade civil



Figura 14 – Perfil dos conselheiros do poder público

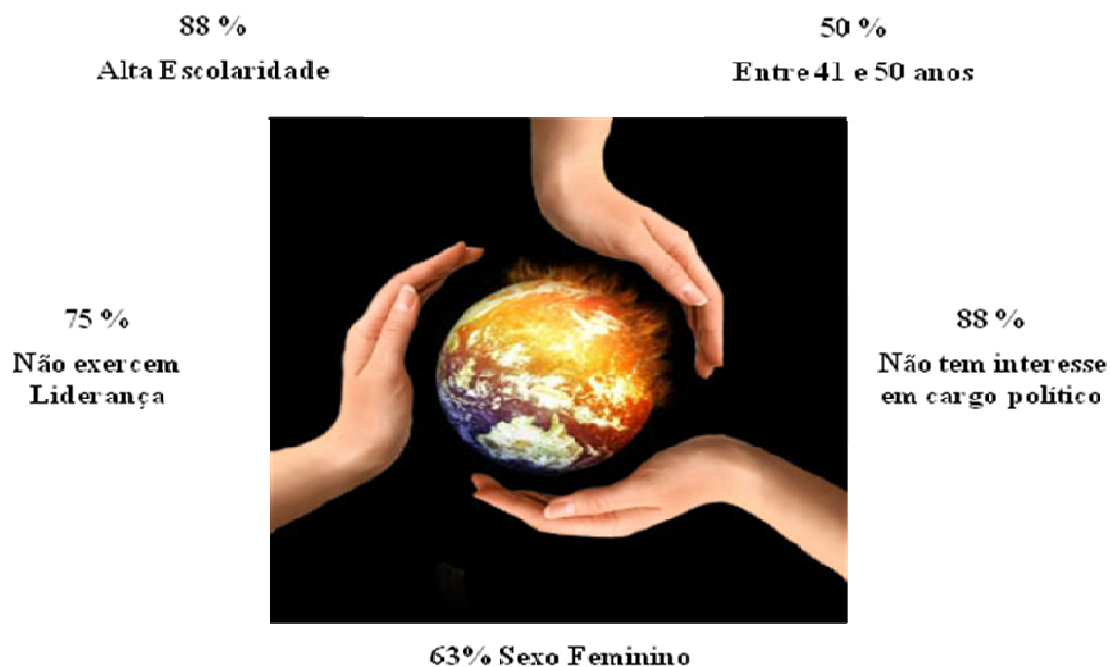
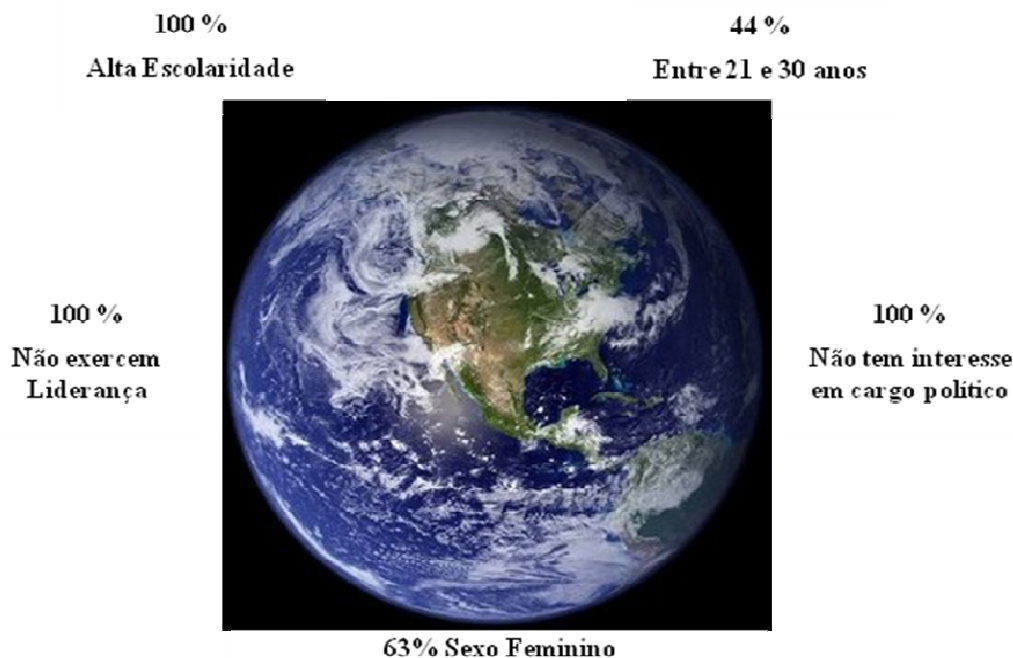


Figura 15 – Perfil dos gestores



Com relação à escolaridade observa-se uma disparidade entre os níveis da sociedade civil e do governo (poder público e gestores), enquanto a sociedade apresenta baixo nível de escolaridade os representantes do governo apresentam nível alto de escolaridade. É preciso considerar o quanto esta diferença pode influir no espaço de poder que podem ter os conselhos da sociedade, pois o saber está diretamente relacionado com o poder, ou seja, até que ponto as decisões tomadas não são induzidas por aqueles que detêm maior nível de esclarecimento, que neste caso são os representantes do poder público, portanto até que ponto a participação da comunidade é legítima.

DEMO (2001) enfatiza a importância da escolaridade em relação à participação. Acredita que a educação como formação à cidadania é um desses canais, à medida que a escolaridade possibilita o envolvimento potencial e criativo das pessoas com as coisas de seu mundo, alicerçada em componentes formativos, de empoderamento (‘autopromoção’), de direitos e deveres dos atores sociais, de acesso à informação e ao saber, de habilidades, valores e liberdade de escolhas responsáveis. “Cremos que a função insubstituível da educação é de ordem política, como condição à participação,

como incubadora da cidadania, como processo formativo. Se um país cresce sem educação, não se desenvolve sem educação” (DEMO, 2001, p.52).

Para MATOS (2007, p.121) existe dificuldade em garantir a participação realmente paritária dos conselheiros, igual em número e qualidade entre os representantes do Estado e da sociedade civil organizada, o que aparece na literatura como um dos motivos de decepção de conselheiros. Esta deficiência é relatada como um dos motivos de insucesso de conselhos municipais.

Ainda segundo esta mesma autora, citando GOHN (2000), “ser paritário” não se resume ao quantitativo de representantes do poder público e da sociedade civil, mas está relacionado também com o igual acesso à informações e à patamares similares de capacidade de atuação, o que implica um compromisso do poder público municipal em garantir estas condições.

Ao mesmo tempo, FERNANDES e SAMPAIO (2006, p.17-19) afirmam que é possível bom nível de participação até mesmo de analfabeto desde que haja motivação e orientação metodológica adequada. Segundo estes autores a abordagem metodológica deve seguir os princípios da gestão social fundamentada na participação e no conhecimento construído a partir do saber local, ou seja, trata-se de um conhecimento que os atores constroem a partir da percepção particular de sua realidade, trazendo à tona aspectos e peculiaridades muitas vezes não acessíveis aos atores externos. Ao mesmo tempo, a partir da valorização desses atores e do resgate da sua identidade constrói-se um novo tipo de cidadania baseada na participação engajada.

Quanto à cultura sociopolítica, entendida aqui como o interesse em cargo político e participação da sociedade civil), tanto os conselheiros da sociedade quanto do poder público não têm interesse em cargos políticos eletivo. Considerando que a maioria das pessoas que participam dos conselhos são politicamente ativas, pode-se afirmar que o CRPPA está proporcionando espaço de discussão satisfatório, onde seus representantes conseguem realmente participar e influenciar a tomada de decisão, sem necessidade de ocupar cargos políticos no legislativo. Em relação à participação em

organizações da sociedade civil, entendida como vínculo associativo em associações, sindicato e ONG's, a maioria da sociedade civil participa de algum tipo de organização, apesar da votação dos representantes da sociedade civil no conselho serem diretas e não por entidades, já se esperava este resultado, pois o indivíduo para conseguir exercer algum tipo de liderança é necessário ter suporte de uma organização, seja ela associação do bairro, sindicato, ONG's, entre outros. Já os conselheiros do poder público e os gestores não participam de organização, o que demonstra que os administradores não exercem sua cidadania por meio de organizações da sociedade civil, nem pelo menos no bairro de residência, porém esta cidadania pode ser exercida por meio da administração pública à medida que este, por exemplo, reivindique melhoria no bairro, para seus pares dentro da prefeitura.

Tanto os representantes da sociedade civil quanto do poder público apresentaram faixa etária entre 41 e 50 anos, ou seja, a maioria dos representantes estão em fase madura, demonstrando falta de interesse nas questões políticas e administrativas por parte dos jovens. Quanto aos gestores, a faixa etária se concentra na mais jovem, entre 21 e 30 anos, o que reforça o desinteresse do jovem nos debates de tomada de decisão. É preciso considerar também que tendo em vista que o representante do poder público é nomeado pela prefeitura é natural que este indique pessoas mais experientes e como cargos elevados que possuam respaldo para debater junto à sociedade civil as demandas e reivindicações levantadas, que no geral são pessoas que se concentram em faixas etárias adultas.

Em relação ao gênero verifica-se a predominância do sexo feminino, 50% dos conselheiros da sociedade civil, 63% nos do poder público e nos gestores. Isto demonstra que a mulher conseguiu sua ascensão social e sua inserção na esfera política.

O resultado final (Tabela 4), no que se refere à contribuição do conselho na governança local, na visão dos conselheiros, o CRPPA vêm contribuindo, na visão dos entrevistados, satisfatoriamente nos seguintes pontos: engajamento social; transparência; prestação de contas; igualdade e inclusão social; corrupção; sustentabilidade e respeito com as leis.

Verifica-se que o CRPPA não está atuando, na opinião dos entrevistados, nas questões de competir no ambiente global, que neste caso seria a importância dada pelos cidadãos dos outros municípios da Região Metropolitana para a área de proteção aos mananciais.

**Tabela 4** – Contribuição do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense na Governança Local

Princípios da Governança	CRPPA	Gestores
Engajamento Social	50% SIM	78% SIM
Transparência	59% SIM	56% SIM
Prestação de contas (accountability)	58% SIM	78% SIM
Igualdade e inclusão social (gênero, ética, idade, religião, etc.)	50% SIM	56% SIM
Comportamento honesto e ético (corrupção)	67% SIM	67% SIM
Equidade	17% NÃO	67% SIM
	25% MUITO POUCO	
Capacidade para competir no ambiente global	50% NÃO	44% MUITO POUCO
Capacidade para trabalhar efetivamente em parceria	33% NÃO	44% SIM
	33% MUITO POUCO	
Sustentabilidade	59% SIM	56% SIM
Respeito pelas Leis	84% SIM	78% SIM

Há uma divergência de opinião em relação à contribuição do CRPPA para melhorar a vida dos menos favorecidos, os conselheiros afirmam que o conselho não discute este tipo de assunto e portanto não atua nesta área. No entanto, a maioria dos gestores (67%) afirmam que o CRPPA contribui, indiretamente, para isso, na medida em que demandas como infra-estrutura, saneamento, saúde, educação e transporte são trazidas pelos conselheiros da sociedade e negociadas, melhorando a qualidade de vida daqueles que reivindicaram tais demandas.

Outro ponto de divergência de opinião é com relação à capacidade de estabelecer parcerias com outras entidades, tanto do próprio município quanto de outros

níveis federativos, municípios vizinhos, entre outros. A maioria dos conselheiros afirma não ser significativa a contribuição do CRPPA para estabelecer, incentivar, consolidar debates e tomada de decisão em parceria com outras instituições. Tendo em vista a complexidade do local por se tratar de área de mananciais e sua composição geográfica peculiar, entrecortada pelos braços da represa Billings, é extremamente importante o estabelecimento de parcerias, principalmente, com o Comitê de Bacias Hidrográfica do Alto do Tiête, Consórcio do ABC, conselhos dos municípios vizinhos, entre outros.

Para que a sociedade civil seja capaz de opinar e participar do processo decisório faz-se necessário o estabelecimento de um sistema de informação e a divulgação, por meio de veículos de comunicação, como jornal, rádio, internet, diário oficial das decisões tomadas e de seus resultados.

Apesar dos entrevistados afirmarem que o conselho contribui para as questões de transparência e prestação de contas, verifica-se lacunas por parte da prefeitura em comunicar à população suas ações. As informações sobre a região de Paranapiacaba e Parque Andreense disponível no sítio eletrônico da prefeitura são somente sobre os aspectos físicos, geográficos e histórico, assim como o sumário de dados da região.

Um ponto fraco no processo de gestão sócio-ambiental do município é a ausência de um conjunto de indicadores para avaliação integrada da questão ambiental, social, econômica e institucional. Como já identificado por CEZARE et al. (2006), Esforços devem ser colocados na construção de um conjunto de indicadores sistêmicos que permitam, de forma integrada, diagnosticar e prognosticar as condições dos recursos naturais e humanos, os aspectos institucionais, bem como avaliar e comunicar os resultados da gestão.

Cabe lembrar que tanto a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (1998) como o Plano Diretor (2004) estabelecem Sistema de Informação Municipal.



## **8. CONCLUSÕES**

Analisando o contexto geral deste trabalho, pode-se concluir que o Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense configura-se em espaço potencial para a construção da governança na região, na medida que envolve a comunidade e governo em processo de tomada de decisão conjunto.

Tendo em vista que a governança, entendida nesta pesquisa, é a relação do Estado-sociedade, quando falamos em construção da governança, falamos justamente da construção de tal relação. Nesse sentido procurou-se por meio de indicadores de governança local analisar como o Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense está contribuindo para a construção da relação do Estado-sociedade na gerência do meio ambiente.

Os 10 princípios de governança utilizados na pesquisa, são complementares e se intercalam, portanto a conclusão foi desenvolvida de maneira holística e não isolada. Nesse sentido foram identificados os pontos fortes e fracos do conselho na construção da governança.

O principal ponto forte identificado foi a definição de uma política de participação por parte do governo. Observou-se vontade em trazer a população para as discussões, ouvir as demandas e reivindicações e tentar solucioná-las. Nesses 8 anos de existência, tanto da Subprefeitura quanto do Conselho, observou-se melhorias estruturais na região como posto de saúde, escola, programas profissionalizantes, iluminação, controle ambiental e de ocupação, instalação de fossa sépticas, abastecimento de água, entre outros.

Nesse sentido, conclui-se que as questões de igualdade e inclusão social, equidade e sustentabilidade estão sendo trabalhadas no sentido de fornecer qualidade de vida à população. Apesar da falta de esgotamento sanitário, assoreamento do manancial entre outros, verifica-se esforços na mitigação e melhoria de tais questões.

Porém, foram identificados alguns pontos fracos que podem comprometer a construção da relação do Estado-sociedade para tomada de decisão.

O primeiro e principal deles é o baixo nível de escolaridade da sociedade civil o que acaba comprometendo a qualidade da participação, principalmente nesta região caracterizada como área de proteção aos mananciais, onde o conhecimento e entendimento dos aspectos técnicos e da legislação ambiental são necessários para a adequada tomada de decisão. Além disso, a disparidade de nível de escolaridade apresentada entre os conselheiros do poder público e da sociedade civil, dificulta o relacionamento entre os dois, podendo ser causa do desânimo e do descredulo por parte da população da sua real participação. Conforme os próprios entrevistados, uma grande parte dos moradores estaria desmotivada, sem interesse, por não acreditarem que suas reivindicações são consideradas pelo governo.

É importante destacar que a participação é elemento fundamental na busca de um desenvolvimento em bases sustentáveis. É por meio da participação do envolvimento nas ações conjuntas que uma comunidade alcança poder e aumenta sua capacidade de ação coletiva.

Outra questão que contribui para a desmotivação da sociedade civil em participar é a não autonomia do seu funcionamento, na medida em que não possui estrutura física e recursos materiais para que os conselheiros possam se reunir com o restante da população para discutir os problemas da região. Enquanto que os conselheiros do poder público desfrutam de infra-estrutura, recursos materiais e humanos, informação, bem como podem se reunir no horário de trabalho.

Outro ponto crítico é em relação a informação disponibilizada. Apesar de garantido na constituição federal o direito da informação, ainda é um desafio conseguir informações sobre a incorporação das decisões nas ações do governo e como isso é divulgado. Os próprios entrevistados do governo afirmam que há dificuldades em divulgar comunicar a população, justamente porque os dados são extremamente interligados com a complexidade da área de proteção ambiental, onde o conflito

habitação e meio ambiente é acentuado e seu entendimento acompanha tal complexidade. Novamente, verifica-se a questão da escolaridade como obstáculo para a construção da relação entre Estado e sociedade.

Como os próprios conselheiros afirmaram se a Subprefeitura investir em capacitação da comunidade, sistema de informação e relatórios de divulgação o Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense pode se tornar em espaço primeiro na promoção da governança local, tornando os indivíduos parte do processo onde a descontinuidade de gestão não afeta nas decisões tomadas, potencializando a qualidade da gestão ambiental local.

## 8.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto o Conselho como a Subprefeitura configuram-se em instituições relativamente novas, em 8 anos a relação do governo com a comunidade local ainda está em construção. Desta forma se torna primordial o esforço nortear esta relação por meio dos princípios da governança, pois os hábitos ainda não estão enraizados, permitindo a construção dos valores dos indivíduos envolvidos pautados na governança.

Para potencializar a participação da sociedade, considerando o baixo nível de escolaridade da população, é preciso o investimento não só na capacitação mas na educação em si desta população, por meio do investimento de curso supletivo afim de promover maior esclarecimento desta população. Assim como investir em metodologias fundamentadas na gestão social, como aquela desenvolvida por FERNANDES e SAMPAIO (2006).

Além disso, para garantir o engajamento da população é fundamental a construção de um espaço ou auditório exclusivo para o conselho, onde eles poderiam se reunir e realizar cursos e palestras tanto de capacitação como profissionalizantes.

## **9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABDUCH, J.A.A. **Análise do Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André - SP**. São Paulo, 2008. [Monografia de Iniciação Científica apresentada à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e à Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Biológicas pelo Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”].

ALVA, E.N. **Metrópoles (in)sustentáveis**. Traduzido por Marta Rosas. Rio de Janeiro: Relume Dumará; 1997.

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

[**BID**] BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Perfil de Estratégia de Meio Ambiente**. 2002.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispões sobre a política nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providência. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): 02 set 1981. Seção I, p.016.509.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n.3, p. 313-328, 2003. Available URL <<http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/69/3/313>>. [15/08/2008].

CAETANO, J.R.G. **Políticas Públicas Municipais de Gestão Ambiental e Estratégias de ação em áreas sob proteção ambiental: O caso de Santo André - SP**. São Carlos, 2006. [Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos].

CAMPOMAR, M.C. Do uso de “estudo de caso” em pesquisa para dissertação e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v.26, n.3, p. 95-97, julho/setembro 1991.

CAPOBIANCO, J.P.R.; WHATELY, M. **Dossiê Mata Atlântica 2001**. São Paulo: Ispis Gráfica e Editora, 2001.

CARVALHO, J.C. Poder Executivo. Em Trigueiro A. (coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CASTRO, M.L. et al. Conselho Municipal de Meio Ambiente na Formulação de Políticas Públicas. Em Philippi Jr, A.; Maglio, I.C.; Coimbra, J.A.A.; Franco, R.M. (eds). **Município e Meio Ambiente: Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; 1999. p.109-121.

CASTRO, D.M.L. **Análise do impacto da capacitação em direito ambiental**. São Paulo, 2005. [Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo].

[CCG] COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**. 1996. Available on URL <<http://www.rcgg.ufrgs.br/r01.htm>> [25/06/07]

CEZARE et al. Avaliação de política ambiental e sustentabilidade: estudo de caso do município de Santo André – SP. **Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p.417-425, dezembro 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522007000400008&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522007000400008&Ing=en&nrm=iso)>.

COUTINHO, S.M.V. **Análise de um processo de criação de indicadores de desenvolvimento sustentável no município de Ribeirão Pires-SP**. São Paulo, 2006. [Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo].

CUNHA, L.H.; COELHO, M.C.N. Política e Gestão Ambiental. Em Cunha, S.B.; Guerra, A.J.T. (orgs). **A Questão Ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DIAS, G.F. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. 8ª edição. São Paulo, SP: Gaia, 2003.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

DOMBROWSKI, O. Poder local, Hegemonia e Disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n.30, jun 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782008000100016&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782008000100016&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 dez. 2008. doi: 10.1590/S0104-44782008000100016.

DOWBOR, L. Descentralização e Meio Ambiente. Em Bursztyn, M. et al. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.103-142.

DOWBOR, L. **A reprodução social. Volume III: Descentralização e participação. As novas tendências**. Petrópolis, RJ: Vozes; 2003. Disponível em <<http://ppbr.com/ld/artigos/01peosoc3.pdf>>[11/11/2005].

DUARTE, F. **Arquitetura e tecnologia de informação:** da revolução industrial à revolução digital. São Paulo: Ed. Unicamp, Annablume, Fapesp; 1999.

FERNANDES, V.; SAMPAIO, C.A.C. Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local. **RAE-eletrônica**. São Paulo, v. 5, n.2, Art. 11, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=3548&Secao=ARTIGOS&Volume=5&Numero=2&Ano=2006>>.

FERNANDES, V. **A dimensão ambiental em organizações produtivas:** uma análise da racionalidade da economia de comunhão (EDC). Florianópolis, 2007. [Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina].

FERREIRA, J.S.W. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo Perspectiva [online]**. São Paulo, n.4, vol.14, p. 10-20, 2000.

FERREIRA, J.S.W. **São Paulo:** o mito da cidade-global. São Paulo, 2003. [Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo].

FRANCO, R.M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. Em Philippi Jr, A.; Maglio, I.C.; Coimbra, J.A.A.; Franco, R.M. (eds). **Município e Meio Ambiente:** Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; 1999. p.19-32.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista da Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 165-185, nov/2003.

FURRIELA, R.B. **Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas; 1996.

GIOSA, L. Governança Municipal. Congresso do Secretários Municipais de Administração do Estado de São Paulo, I, 2007, Caraguatatuba, São Paulo. **Apresentação**. Caraguatatuba; 2007. Disponível em < <http://www.administrasp-caragua.adm.br> > [23/09/2008].

GOHN, M.G. Os Conselhos Municipais e a Gestão Urbana. Em Santos Jr, O. A.; Ribeiro, L.C. Q.; Azevedo, S. (orgs.). **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p57-94.

GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e Gestão Pública**. Ciências Sociais Unisinos, São Paulo, v. 4, n 1, jan/abr 2006.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, v. 84, 3ªed, 2007.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. Em Minayo, M.C.S. (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26 edição. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p79-108.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONDEPI, XIV, 2005, Fortaleza. **Anais**. Florianópolis: Fundação Boileux; 2006.

GROSTEIN, M.D. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v.15/nº1/jan-mar2001 Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php>> [19/10/2005]

GUEDES, T.A. **O papel deliberativo dos Conselhos Gestores de políticas públicas: Análise do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas no desenvolvimento da democracia participativa local**. Bahia, 2008. [Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia].

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Associativismo, representação de interesses e intermediação política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997. Disponível em URL <<http://www.ibge.gov.br>> [15/01/2009].

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999**. Rio de Janeiro, IBGE, Diretoria de Pesquisas: Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2001. Disponível em URL <<http://www.ibge.gov.br>> [21/06/2005].

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Rio de Janeiro, 2005a. Disponível em URL <<http://www.ibge.gov.br>> [21/06/2005].

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente, 2002**. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2005b. Disponível em URL <<http://www.ibge.gov.br>> [15/08/2005].

[ISA] INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Billings 2000: Ameaças e Perspectiva para o Maior Reservatório de Água da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Instituto Socioambiental; 2002.

KAUFMANN, D. Repensando a Governança e a Anti- Corrupção – Ortodoxia Desafiadora. Seminário da Comissão de Ética Pública, IV, 2003, Rio de Janeiro. **Apresentação.** Rio de Janeiro: Banco Mundial; 2003. Disponível em <WWW.woldbank.org/wbi/governance> [15/10/2006].

KAZANCIGIL, A. A Regularização social e a governança democrática da mundialização. Traduzido por Luís Augusto Junges Lopes. Em Milani C.; Arturi, C.; Solinís G. (orgs.) **Democracia e Governança Mundial:** que regulações para o século XXI?. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 47-62.

LAKATOS, E.V.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1995.

LUBAMBO, C; COUTINHO, H.G. **Conselhos gestores e o processo de descentralização.** São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 8, n.4, 2004.

MACHADO, E.H.H. et al. Governança Urbana – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba Em Santos Jr., O.A.; Ribeiro, L.C.Q.; Azevedo, S. (orgs) **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004. p249-286.

MAGLIO, I.C. **A Sustentabilidade Ambiental no Planejamento Urbano do Município de São Paulo no Período 1971-2004.** São Paulo, 2005. [Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo].

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.V. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução d epesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.

MARQUES, M.C.C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **RAC**, v. 11, n. 2, p. 11-26, abril/junho. 2007.

MARTINE, G. Et al.. A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectivas. Encontro de Estudos Populacionais, IV, p.19-66, 1988, Olinda, **Online.** Disponível em <http://www.abep.org.br>

MATOS, D.F. **Os conselhos municipais de polítcas setoriais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”.** Rio de Janeiro, 2007. [Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas]

MEYER, R. et al. **São Paulo Metrópole.** São Paulo: Edusp, 2004.



MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. Em Milani, C.; Arturi, C.; Solinís G. (orgs.) **Democracia e Governança Mundial**: que regulações para o século XXI?. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 266-291.

MILARÉ, E. Instrumentos Legais e Econômicos Aplicáveis aos Municípios. Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA/SISNAMA. Em Philippi Jr, A.; Maglio, I.C.; Coimbra, J.A.A.; Franco, R.M. (eds). **Município e Meio Ambiente**: Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; 1999. p.33-42.

MILARÉ, E. **Direito e Meio Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINAYO, M.C.S. O desafio da pesquisa social. Em Minayo, M.C.S. (org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 26 edição. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p.9-30.

[MMA] MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21**. Disponível em URL <[http://www.mma.gov.br/?id\\_estrutura=18](http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18)> [08/02/2005].

PELICIONI, M.C.F. Fundamentos da Educação Ambiental. Em Philippi Jr, A.; Romero, M.A.; Bruna, G.C. (eds) **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Nisam; Editora Manole Ltda, 2004. p.459-483.

PEREIRA, S.M., COSTA, T.T. Habitação de Alto Padrão e Impactos Ambientais. Em Romero, M.A.; Philippi Jr, A.; Bruna, G.C. (eds). **Panorama Ambiental da Metrópole de São Paulo**. São Paulo: Editora Signus; 2004.

PHILIPPI JR A. **O Impacto da Capacitação em Gestão Ambiental**. São Paulo, 2002. [Tese de Livre-docência apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo].

PHILIPPI Jr, A. et al. **Município e meio ambiente**: Perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: Anamma – Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.

PHILIPPI Jr, A. et al. **Gestão ambiental municipal**: subsídios para estruturação de sistema municipal de meio ambiente. Vol. 4. Salvador: CRA – Centro de Recursos Ambientais, 2004a.

PHILIPPI Jr, A. et al. Uma introdução à questão ambiental. Em Philippi Jr, A.; Romero, M.A.; Bruna, G.C. (eds) **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Nisam; Editora Manole Ltda, 2004b. p.3-16.

PHILIPPI Jr, A., BRUNA, G.C. Política e Gestão Ambiental. Em Philippi Jr, A.; Romero, M.A.; Bruna, G.C. (eds) **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Nisam; Editora Manole Ltda, 2004. p.657-711.

[PMSA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Leitura da Cidade – Plano Diretor Participativo de Santo André**. Santo André: Secretária de Desenvolvimento Urbano, 2002.

[PMSA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Sumário de Dados de Santo André 2004**: Ano Base 2003. Santo André: Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, 2004a.

[PMSA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Sumário de Dados de Paranapiacada e Parque Andreense 2004**: Ano Base 2003. Santo André: Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, 2004b. Disponível em URL <[http://www.santoandre.sp.gov.br/bn\\_conteudo.asp?cod=4819](http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=4819)> [25/02/2005].

[PMSA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Atlas do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba**: Desvendando um Novo Parque. Santo André, 2005.

[PMSA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Sumário de dados 2006**: Ano base:2005. Departamento de Indicadores Sócio-econômicos: Santo André, 2006a.

[PMSA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Sumário de dados de Paranapiacaba e Parque Andreense 2006**: Ano base:2005. Departamento de Gestão Ambiental da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense: Santo André, 2006b.

[PMSA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Sumário de dados de Paranapiacaba e Parque Andreense 2008**: Ano base:2007. Departamento de Gestão Ambiental da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense: Santo André, 2008.

[PMSA; CIDA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ; AGÊNCIA CANADENSE PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL. **Educação, Jovens e Gestão Participativa**. Projeto Gepam, 1. São Paulo: Annablume, 2004a.

[PMSA; CIDA] PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ; AGÊNCIA CANADENSE PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL. **Desenvolvimento Econômico, Comunitário e Turismo para a Inclusão Social**. Projeto Gepam, 5. São Paulo: Annablume, 2004b.

[PMSP] PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Região Metropolitana de São Paulo**: Gestão em debate. São Paulo: PMSP.SGM, 2004.

PORTELA, J.L. Os canais de participação dos trabalhadores na política de formação profissional: espaços de cidadania?. Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI, II, 2002, Piauí, **Online**. Disponível em <<http://www.ufpi.br/mesteduc/eventos/iiencontro/GT-3/GT-03-06.htm>>

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SALLES, C.P. **A Situação da Gestão Ambiental Municipal no Brasil**. São Paulo, 2000. [Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo].

SALLES, C.P. **Ciência e Tecnologia em Saúde Ambiental: uma análise da pós-graduação da Faculdade de Saúde Pública-USP**. São Paulo, 2004. [Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo].

SANTO ANDRÉ. Lei nº 8696 de 30 de março de 2004. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor Participativo do Município de Santo André, 2004. Disponível em URL <<http://www.santoandre.sp.gov.br>> [22/09/2005].

SANTOS Jr., O.A. et al.(orgs) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004.

[SEADE] FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Perfil do Município, 2004**. Disponível em URL <<http://www.seade.gov.br>> [07/06/2005].

SLOMSKI, V. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, M.P. **Instrumentos de Gestão Ambiental: Fundamentos e Práticas**. São Carlos: Editora Riani Costa, 2000.

TEIXEIRA, A.C. Formação dos conselhos no Brasil. Em Faria, H.; Moreira, A.; Versolato, F. (orgs.). **Você quer um bom Conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. **Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo**. Em Santos Jr., O.A.; Ribeiro, L.C.Q.; Azevedo, S. (orgs) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004. p.193-221.

[UN] UNITED NATION. **Strategy Note on Governance for Human Development**. United Nations Development Program: Washigton, D.C., 2000. Available on URL <<http://www.undp.org>> [08/19/2006].

[UN] UNITED NATION. **Presupuestos Participativos:** marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milênio. Programa de Gestión Urbana; Coordinación para America Latina y El Caribe: Quito, Ecuador, 2004.

[UNDP, UNEP, WB, WRI] UNITED NATION DEVELOPMENT PROGRAMME, UNITED NATION ENVIRONMENT PROGRAMME, WORLD BANK, WOLRD RESOURCE INSTITUTE. **A Guide to World Resources 2002-2004:** Decisions for the Earth – Balance, Voice and Power [online]. Washington, D.C., United States of America. World Resource Institute, 2003. Available on URL <<http://pdf.wri.org/wr2002-execsumm.pdf>> [06/23/2006].

[WB] WORLD BANK. **Governance and Development.** Washington, USA, 1992.

[WB] WORLD BANK. **The World Bank Participation Sourcebook.** Washington, USA, 1996.

WENDHAUSEN, ALP et al. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20 jan. 2009. doi: 10.1590/S0104-12902006000300011.

YIN, RK. **Case study research: design and methods.** Traduzido e sintetizado por Ricardo Lopes Pinto .EUA: Sage Publications, 1989. Disponível em <<http://www.eac.fea.usp.br/eac/observatorio/metodologia-estudo-caso.asp>>.

1. Ofício do Comitê de Ética da Faculdade de Saúde Pública
2. Regimento Interno do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense

**ANEXOS**



**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – COEP/FSP**  
Universidade de São Paulo  
Faculdade de Saúde Pública

Of.COEP/ 07 /2008

Protocolo 1599  
Projeto de Pesquisa AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ  
Pesquisador(a) Arlindo Philippi Junior

13 de FEVEREIRO de 2008.

Prezado(a) Orientador(a),

O Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo - COEP analisou, em sua 1.ª/08 Sessão ORDINÁRIA, realizada em 01/02/2008, de acordo com os requisitos da Resolução CNS/196/96 e suas complementares, o protocolo de pesquisa acima intitulado e o considerou APROVADO.

Cabe lembrar que conforme Resolução CNS/196/96 são deveres do (a) pesquisador (a):

1. Comunicar, de imediato, qualquer alteração no projeto e aguardar manifestação deste CEP (Comitê de Ética em Pesquisa), para dar continuidade à pesquisa;
2. Manter sob sua guarda e em local seguro, pelo prazo de 5 (cinco) anos, os dados da pesquisa, contendo fichas individuais e todos os demais documentos recomendados pelo CEP, no caso eventual auditoria;
3. Comunicar, formalmente a este Comitê, quando do encerramento deste projeto;
4. Elaborar e apresentar relatórios parciais e finais;
5. Justificar, perante o CEP, interrupção do projeto ou a não publicação dos resultados.

Atenciosamente,

Claudio Leone  
Professor Associado  
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa – FSP/COEP

Ilm.º Sr.

Prof. Dr. ARLINDO PHILIPPI JUNIOR  
DEPARTAMENTO DE SAÚDE AMBIENTAL

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E I  
PARQUE ANDREENSE

**CAPÍTULO I**

**Da Constituição**

**Artigo 1º** - O Conselho de Representantes tem eminente caráter público.

**§1º** - O Conselho de Representantes tem atribuições de fiscalização, consultivas e deliberativas.

**§2º** - O Conselho de Representantes deve agir para estimular o desenvolvimento regional e a ampliação da democracia na gestão da região de Paranapiacaba e Parque Andreense.

**CAPÍTULO II**

**Dos membros do Conselho**

**Artigo 2º** - O Conselho de Representantes terá sede nas dependências da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense

**Artigo 3º** - Os recursos materiais e humanos, e transporte necessários para o funcionamento do Conselho serão garantidos pela Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense.

**Artigo 4º** - O Conselho de Representantes será formado por 20 ( vinte) conselheiros, sendo 10 ( dez ) representantes do Poder Público, indicados e nomeados pelo Prefeito Municipal, representando os seguintes segmentos: Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Laser, Semana, Sosp e Subprefeitura e os demais representantes da população, dispostos da seguinte forma:

I – 01 ( um ) representante da região 01, compreendendo: Gleba 02, Gleba 03, Jardim Clube de Campo;

II – 01 ( um ) representante da região 02, compreendendo: Paranapiacaba, Campo Grande e Jardim Eugênio de Lima; Correção de texto retirar Eugênio de Lima.

III – 01 ( um ) representante da região 03, compreendendo: Estância Rio Grande, Chácara Carreiras, Jardim Sílvia; e Eugênio de Lima.

IV – 01 ( um ) representante da região 04, compreendendo: Parque América e Parque Rio Grande;

V – 01 ( um ) representante dos comerciantes de Paranapiacaba;

VI – 01 ( um) representante dos comerciantes do Parque Andreense;

Proposta de nova redação: 01 (um) representante dos comerciantes da região da Subprefeitura (Em substituição do parágrafo V e VI.

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E 2  
PARQUE ANDREENSE

VII – 01 ( um ) representante indicado pela industria; (retirar a representação)

VIII – 01 ( um ) representante dos Conselhos Saúde;

IX – 01 ( um ) representante dos Conselhos de Educação;

X – 01 ( um ) representante dos Conselhos de Transporte; (retirar a representação)

XI – 01 ( um ) representante do Conselho Municipal de Orçamento;

XII – 01 ( um ) representante do Comugesam;

XIII – 02 ( dois ) representantes de entidades não governamentais, sendo 01 de Paranapiacaba e 01 do Parque Andreense.

Nova redação 01 (um) representante de entidades não governamentais da região da Subprefeitura. Em caso de vacância do titular e suplente, o segmento elegera novos representantes.

**Artigo 5º** - Os membros do Conselho de Representantes serão eleitos através do voto direto, secreto, facultativo e universal.

**Parágrafo único** – Os Conselheiros serão eleitos entre os seus pares, em reunião convocada para este fim, em dias e horários diferenciados para moradores, comerciantes, conselhos e entidades. No caso dos moradores será realizada uma reunião para cada região.

**Artigo 6º** - O mandato do Conselheiro é de 02 anos e terá inicio no dia 1º de outubro de cada ano.

**Artigo 7º** - O Conselheiro e quem os houver substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

**Parágrafo único** – Cada Conselheiro será eleito com 01 suplente. Será considerado suplente o candidato que obtiver a segunda colocação no número de votos, não computados os em branco e os nulos.

**Artigo 8º** – Os Conselheiros não serão remunerados em qualquer hipótese ou a qualquer título.

**Parágrafo único** – É vedado ao Conselheiro o recebimento de qualquer vantagem pecuniária pelo desempenho de suas atribuições.

**Artigo 9º** – Perderá o mandato o Conselheiro que:

I – deixar de comparecer injustificadamente, a mais de 03 ( três ) reuniões plenárias consecutivas ou 03 (três) alternadas, sendo desligado automaticamente.



REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E 3  
PARQUE ANDREENSE

§ - Somente serão abonadas as faltas dos conselheiros que apresentarem justificativa, por escrito ou oralmente na reunião seguinte a falta ficando condicionada a aprovação do plenário.

§ - Nos casos de exclusão do Conselheiro, de renuncia ou morte de qualquer membro, ele sera substituído pelo suplente.

**CAPÍTULO II**

**Da Presidência, Vice-Presidência, Secretaria Executiva,  
Mesa Diretora e Plenário**

**Artigo 10** - O Conselho de Representantes será presidido pelo Subprefeito de Paranapiacaba e Parque Andreense.

**Artigo 11** - Ao Presidente do Conselho de Representantes caberá:

I - representar o Conselho de Representantes;

II - presidir as reuniões do Plenário;

III - votar como membro Conselho de Representantes;

IV - resolver as questões de ordem do Conselho de Representantes;

V - estabelecer a ordem do dia, bem como determinar a execução das deliberações do Plenário, através da Secretaria Executiva;

VI - credenciar, a partir de solicitação dos membros do Conselho de Representantes, pessoas ou entidades públicas ou privadas, para participar de cada reunião, com direito a voz e sem direito a voto;

VII - tomar medidas de caráter urgente, submetendo-as a homologação do Plenário, em reunião extraordinária, imediatamente convocada para este fim;

VIII - convocar reuniões extraordinárias do Plenário;

**Parágrafo único** - O credenciamento a que se refere o inciso VI deste artigo deverá ser solicitado ao Presidente com antecedência de, no mínimo, 30 minutos do início da reunião.

**Artigo 12** - O Conselho de Representantes contará com um Vice-Presidente, eleito pelos Conselheiros da Sociedade Civil, com mandato coincidente com o da Presidência, cabendo uma reeleição.

**Parágrafo único** - Caberá ao Vice-presidente substituir o Presidente em seus impedimentos.

**REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E 4  
PARQUE ANDREENSE**

**Artigo 13** - O Conselho de Representantes contará com um Secretário Executivo, indicado pelo Subprefeito de Paranapiacaba e Parque Andreense, a quem incumbirá, dentre outras atribuições, a coordenação dos trabalhos da Mesa Diretora.

**Parágrafo único** – Os membros do Conselho de Representantes terão acesso a todas as informações de que disponha a Mesa Diretora.

**Artigo 14** - A Mesa Diretora será formada pelo Presidente, Vice-Presidente, Secretário Executivo e terá as seguintes atribuições:

- I – adotar as medidas necessárias ao funcionamento do Conselho de Representantes
- II - subsidiar e dar cumprimento às decisões decorrentes das reuniões plenárias;
- III – proceder a convocação de reuniões, organizar a ordem do dia e secretariar as reuniões do Conselho de Representantes;
- IV – organizar a realização de audiências públicas sobre os temas atinentes à região;
- VI – organizar a divulgação e os debates dos temas e programas prioritários definidos pelo Plenário;
- VII – encaminhar à Secretaria Executiva as deliberações das reuniões plenárias do Conselho de Representantes;

**Parágrafo único** – A Secretaria Executiva do Conselho de Representantes deverá garantir as condições operacionais necessárias ao desempenho das funções da Mesa Diretora.

**Artigo 15** - O Plenário do Conselho de Representantes é sua instância de deliberação, e composto pelos Conselheiros:

- I – discutir e votar todas as matérias submetidas ao Conselho de Representantes;
- II – apresentar propostas e sugerir matérias para apreciação do Conselho de Representantes;
- III – pedir vista de documentos;
- IV – propor inclusão de matéria na ordem do dia das reuniões, bem como prioridade de assuntos a serem tratados;
- V – fazer constar em ata seus pontos de vista quando julgar relevante;
- VI – propor o convite a pessoas ou entidades para participar de reuniões do Conselho de Representantes, com direito a voz, a fim de subsidiar suas deliberações;
- VII – votar e ser votado para as funções e cargos previstos neste Regimento.

**CAPÍTULO III**

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E 5  
PARQUE ANDREENSE

**Das reuniões e dos procedimentos**

**Artigo 16** - O Conselho de Representantes reunir-se-á ordinariamente em Plenário uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocado por seu Presidente ou no mínimo de 10 dos seus membros.

**Parágrafo único** – As reuniões do Conselho de Representantes serão públicas, e terão início precisamente as 19:00 horas e termino as 21:00 horas. Eventuais prerrogativas de horário, sera necessário de aprovação do plenário.

**Artigo 17** - As reuniões do Conselho de Representantes serão instaladas com a presença de 50% mais um de seus membros.

§ – Se, até 30 (trinta) minutos após o horário de início marcado para reunião não for alcançado o quorum, a reunião será adiada, devendo a nova convocatória seguir os prazos regimentais.

§ - Na ausência do Conselheiro Titular, o suplente daquela vaga poderá assumir a Titularidade participando da reunião com direito a voto.

**Artigo 18** - Além dos indicados pelos membros do Conselho, terão direito a voz, sem voto, os participantes credenciados.

**Parágrafo único** – De acordo com a pauta de cada reunião e do número de credenciados para a mesma, será estabelecido, pelo Presidente, o tempo máximo de fala de cada membro e dos credenciados, afim de permitir que todos tenham acesso a palavra.

**Artigo 19** – As convocações para as reuniões do Conselho de Representantes serão feitas com antecedência mínima de 05 dias, no caso de reuniões ordinárias, e de 03 dias para reuniões extraordinárias.

§1º - A carta de convocação indicará expressamente, a data, hora e local da reunião, assim como a ordem do dia.

§2º - No caso de reforma do Regimento, a convocação deverá ser acompanhada de um projeto da reforma proposta, assinada por, no mínimo, um terço (1/3) de seus membros.

**Artigo 20** – Iniciados os trabalhos, as retificações da ata da reunião anterior, se houver, e sua votação.

**Parágrafo único** – O Plenário poderá dispensar a leitura da ata da reunião anterior.

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DE REPRESENTANTES DE PARANAPIACABA E 6  
PARQUE ANDREENSE

**Artigo 21** – Após a aprovação da ata, serão feitas, pelo Presidente e pelo Secretário, as comunicações e informações de interesse do Plenário, passando-se em seguida, às matérias constantes da ordem do dia.

**Parágrafo único** – A inclusão de matéria de caráter urgente e relevante, não constante da ordem do dia, dependerá de aprovação da maioria simples dos votos dos presentes.

**Artigo 22** – O Presidente, por solicitação justificada de qualquer membro do Conselho de Representantes e por deliberação do Plenário, inverterá a ordem de discussão e votação das matérias constantes da ordem do dia ou adiará a discussão e votação de qualquer matéria submetida ao Conselho de Representantes.

**Artigo 23** – As questões de ordem sobre a forma de encaminhamento da discussão e votação da matéria em pauta podem ser levantadas a qualquer tempo, devendo ser formuladas com clareza e com indicação do que se pretende elucidar.

**Parágrafo único** – As questões de ordem serão decididas pelo Presidente.

**Artigo 24** – As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria simples dos presentes.

§ - As votações poderão ser por aclamação, nominais ou secretas, a critério do Plenário

§ - No caso de reforma do estatuto, o quorum para aprovação será de dois terços (2/3) dos membros do Conselho de Representantes.

**Artigo 25** – Este regimento interno entrará em vigor na data de sua aprovação pelo Conselho de Representantes.

1. Termo de Consentimento Esclarecido
2. Roteiro de entrevista qualitativa para os conselheiros
3. Roteiro de entrevista qualitativa para os gestores
4. Roteiro de entrevista quantitativa (governança)

### **TERMO DE CONSENTIMENTO ESCLARECIDO**

Eu, \_\_\_\_\_, aceito participar da pesquisa para qual fui convidado (a), contribuindo com um entrevista, parte da pesquisa intitulada “Avaliação Estratégica do Processo de Implementação da Política de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp e realizado na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – FSP/USP em parceria com a Prefeitura Municipal de Santo André – SP, de responsabilidade do Prof. D.r Arlindo Philippi Jr.

Sei que minha participação é livre, não obrigatória, podendo ser interrompida por minha decisão a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Esta pesquisa em Políticas Públicas visa contribuir para o desenvolvimento e proposição de Metodologia de Avaliação Estratégica de Processo de Gestão Ambiental para implementação de Políticas Públicas, e sua aplicação no Município de Santo André, como estímulo à implementação de sistemática de avaliação de políticas públicas sócio-ambientais na região como todo. Desse modo, como pesquisador, comprometo-me tanto a devolver os resultados e conclusões obtidos ao final da pesquisa, quanto a garantir o anonimato associado ao conteúdo da entrevista.

Para qualquer informação adicional terei disponível para contato o telefone:  
(11) 30617712 R224

Professores Responsáveis: Prof Dr Arlindo Philippi Jr e Prof Dr Tadeu Fabrício Malheiros  
Pesquisador:

Comitê de Ética em Pesquisa – Faculdade de Saúde Pública da USP  
Av. Dr. Arnaldo, 715 – térreo – Cerqueira César – CEP: 01246-904 – São Paulo  
Fone: 3061-7779/7742 e-mail: coep@fsp.usp.br

### **ENTREVISTA PARA OS CONSELHEIROS**

1. Você pode me explicar qual o papel do Conselho na prática?
2. Quais são as suas atividades como conselheiro?
3. Nas reuniões do conselho surgem muitas idéias? ... Fale um pouco sobre isso.
4. As idéias que surgem nas reuniões são sempre consideradas?...
5. Na sua opinião, as decisões do conselho se tornam realidade no município? ... Por que?
6. Você pode me explicar o caminho que uma idéia surgida no conselho percorre até virar realidade?
7. Você acompanha se as idéias aceitas são de fato implantadas? (se sim)...Como você acompanha?
8. Como são negociadas as diversas questões dentro do conselho?
9. Pela sua experiência, quais são as principais vantagens decorrentes da existência do conselho?
10. Quais são as principais dificuldades para o funcionamento do Conselho?
11. Você acha que os conselheiros são suficientemente informados para participar do conselho?
12. Como você se mantém informado?
13. Que tipo de informação você acha que deveria receber para melhorar a qualidade da sua atuação no conselho?
14. De que forma você acha que estas informações poderiam chegar até você?
15. Na sua opinião, existe uma diferença de atuação entre os conselheiros que são funcionários e gestores públicos e os da sociedade civil?
16. Na sua opinião, o Conselho leva em consideração os aspectos ambientais no momento das decisões? ... Poderia explicar?
17. Quais as principais dificuldades para a inserção das questões ambientais no Conselho?
18. Na sua opinião, qual a importância do Conselho na Política Ambiental de Santo André?
19. Na sua opinião, o que é desenvolvimento sustentável?
20. Você acha que os debates dentro do conselho consideram Desenvolvimento Sustentável?

## **QUESTIONÁRIO PARA OS GESTORES**

1. Na sua opinião, qual a influência da atuação do Conselho na gestão pública?
2. As demandas do Conselho chegam no seu setor?... Não, Por que?... Sim, Você pode me dar um exemplo

[Questionario Quantitativo]

3. Destes pontos que você respondeu. Você pode me explicar de que forma acontece?
4. Dos 10 pontos que você acabou de ver quais o conselho atua de forma mais eficiente?
5. Quais as vantagens de trabalhar com o Conselho para a gestão pública?
6. E as dificuldades?
7. Você pode me sugerir como o conselho pode melhorar sua contribuição para a gestão pública?



## QUESTIONÁRIO QUANTITATIVO – CONTRIBUIÇÃO DO CONSELHO

1. Você acha que o Conselho contribui para tornar o cidadão andreense participativo com relação às questões da cidade?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] acima do esperado
2. Você acha que o Conselho contribui para que os dados importantes para o cidadão andreense sejam divulgados?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] acima do esperado
3. Você acha que o Conselho contribui para que a PMSA assumisse as conseqüências de seus atos, sejam bons ou ruins?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] acima do esperado
4. Você acha que o Conselho contribui para a promoção da igualdade de sexo, religião, idade, etnia, etc, em Santo André?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] acima do esperado
5. Você acha que o Conselho contribui para que os administradores de Santo André sejam éticos e honestos?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] alguns  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] acima do esperado
6. Você acha que o Conselho contribui para que a vida dos andreenses menos favorecidos melhore?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] acima do esperado
7. Você acha que o Conselho contribui para que os demais cidadãos do Estado de São Paulo considerem a cidade de Santo André Importante?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] muito
8. Você considera que o Conselho contribui para as parcerias entre a Prefeitura e outros municípios, empresas e cidadãos?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] muito
9. Você acha que o Conselho contribui para melhorar de Santo André com relação à sustentabilidade? Justiça social, viabilidade econômica e qualidade ambiental.  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] acima do esperado
10. Você acha que o Conselho contribui para que a Prefeitura respeite a lei em suas ações?  
[ 1 ] não  
[ 2 ] muito pouco  
[ 3 ] razoavelmente  
[ 4 ] sim  
[ 5 ] completamente



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)