

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ALEXANDRA HAFELE DE OLIVEIRA**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS (PNRS): UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE  
PELOTAS (RS)**

**RIO GRANDE - RS**

**2023**

ALEXANDRA HAFELE DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA AMBIENTAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS (PNRS): UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE  
PELOTAS (RS)**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC), da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Organizacional  
Linha de Pesquisa: Organizações, Mercado e Trabalho  
Orientador: Prof. Dr. Lucas Santos Cerqueira

RIO GRANDE - RS

2023

ALEXANDRA HAFELE DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA AMBIENTAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS (PNRS): UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE  
PELOTAS (RS)**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC), da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Lucas Santos Cerqueira – PPGA/FURG

---

Prof. Dr. Márcio André Leal Bauer – PPGA/FURG

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata Alvarez Rossi – NPGA/UFBA

RIO GRANDE – RS

2023

## Ficha Catalográfica

O48g Oliveira, Alexandra Hafele de.  
Governança ambiental e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): uma análise da experiência do município de Pelotas (RS) / Alexandra Hafele de Oliveira. – 2023.  
216 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Administração, Rio Grande/RS, 2023.

Orientador: Dr. Lucas Santos Cerqueira.

1. Governança Ambiental 2. Política Nacional de Resíduos Sólidos  
3. Pelotas (RS) I. Cerqueira, Lucas Santos II. Título.

CDU 504.064

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos CRB 10/2344



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG  
COORD CUR DE Mestrado em Administração




#### ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO


Aos 12 dias do mês de maio de dois mil e vinte e três, às 14h, realizou-se a defesa de dissertação do Programa de Pós-Graduação em Administração, nível mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, no ambiente virtual da SEaD, cuja Banca foi constituída pelos professores: Lucas Santos Cerqueira, Márcio André Leal Bauer e Renata Alvarez Rossi, para arguir da mestranda **Alexandra Hafele de Oliveira**. Após a apresentação da dissertação intitulada "**GOVERNANÇA AMBIENTAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS): UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE PELOTAS (RS)**" e a arguição dos avaliadores seguida de defesa, a Banca reuniu-se e considerou o trabalho APROVADO, emitindo o parecer a seguir:  
A versão final do trabalho deverá ser enviada para depósito após a revisão do texto com base nas considerações da banca.

Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente Ata que após lida e aprovada será assinada pelos membros componentes da Banca.

Prof. Lucas Santos Cerqueira  
Orientador

Documento assinado digitalmente  
 **MARCIO ANDRE LEAL BAUER**  
Data: 21/11/2023 15:48:32-0300  
Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Prof. Márcio André Leal Bauer  
FURG

Documento assinado digitalmente  
 **RENATA ALVAREZ ROSSI**  
Data: 21/11/2023 15:26:58-0300  
Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Prof.ª Renata Alvarez Rossi  
UFBA

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela vida!

Gratidão aos meus pais Tereza e Paulo pela vida, amor e dedicação.

Gratidão a minha mãe Tereza pelo amor incondicional! Obrigada pela educação e por ter sempre me proporcionado condições de estudar e conquistar meus objetivos.

Gratidão ao meu noivo Márcio pelo amor e por me incentivar!

Agradeço aos meus sogros Maria Cristina e Carlos Alberto pelo amor, atenção e por me cuidarem como uma filha.

Gratidão a minha amiga Melissa que conheci na seleção do PPGA e desde então sempre esteve ao meu lado construindo positivamente no meu aprendizado. Sem sua ajuda e incentivo não teria chegado até aqui!

Obrigada por acreditarem em mim quando eu mais desacreditei!

Agradeço aos meus amigos a compreensão pelos momentos de ausência e fazer os curtos momentos serem preenchidos de energias boas para me fortalecer!

Agradeço aos professores do mestrado, ao meu orientador Lucas e aos professores da minha banca Renata Alvarez Rossi e Márcio André Leal Bauer pelo aprendizado e contribuições para minha evolução intelectual nessa caminhada.

Agradeço aos meus colegas de trabalho e chefias pelo incentivo.

Agradeço aos entrevistados e aos servidores do município de Pelotas (RS) pelo acolhimento e proatividade em contribuir na pesquisa. Agradeço especialmente à servidora Suzana da SQA pelo atendimento com carinho e dedicação a todas as minhas demandas.

A todos que estiveram ao meu lado nesse período me incentivando ou acalmando minhas incertezas!

Agradeço também aos momentos ruins pois contribuíram para autoconhecimento!

Gratidão! Que Deus retribua a vocês, o bem que fizeram para mim!

*Quando o homem aprender a respeitar até o menor ser da criação, seja animal ou vegetal,  
ninguém precisará ensiná-lo a amar seus semelhantes.*

(Albert Schweitzer)

## RESUMO

O presente estudo tem o município de Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul como objeto de pesquisa, visando caracterizar a governança ambiental com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Objetivou-se de forma específica identificar os atores envolvidos, seus papéis e atuação; descrever como os espaços de governança ambiental na gestão de resíduos sólidos estão estruturados, assim como verificar os limites e possibilidades em Pelotas (RS). Quanto aos procedimentos metodológicos, o estudo classifica-se como de natureza aplicada, abordagem qualitativa e descritiva, quanto aos objetivos da pesquisa configura-se como um estudo de caso único sendo este Pelotas (RS). Para a composição do caso selecionou-se o Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM) e o Comitê Diretor do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) alocados respectivamente na Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental (SQA) e na Secretaria Municipal de Governo e Ações Estratégicas (SMG). A coleta de dados ocorreu através de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental direcionada à análise das atas das reuniões e aplicação de entrevistas semiestruturadas com representantes do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS os quais foram selecionados pela indicação via amostragem bola de neve e com critério de saturação teórica. A análise e o tratamento dos dados atenderam ao modelo de análise elaborado especificamente para este estudo e direcionado à análise de conteúdo. Os resultados mostraram que a governança ambiental do município se caracteriza a partir de espaços de aliança entre segmento público e privado contribuindo para a cooperação de diversos atores sociais. Ao mesmo tempo demanda da reestruturação do Comitê Diretor para a manutenção e evolução da PNRS a qual está centralizada no SANEP. Referente ao COMPAM, embora em pleno funcionamento a temática de resíduos carece de pautas diante dos ínfimos registros em atas representando uma limitação do mesmo quanto à PNRS. Deficiências relacionadas à transparência pública foram observadas em ambos os espaços, assim como a necessidade de canais de comunicação específicos capazes de estreitar o relacionamento com a sociedade. Verificou-se legalmente e regimentalmente o atendimento da paridade quanto à tomada de decisão no conselho, ao mesmo tempo as entrevistas evidenciaram o predomínio da participação de segmentos econômicos interessados em reuniões. A pesquisa observou representativa abstenção no segmento da sociedade civil o que necessita de maior transparência e controle para averiguar o adequado envolvimento das entidades nas decisões. Nesse sentido, percebeu-se uma ineficiência quanto ao envolvimento da população na participação desses espaços quanto ao seu compromisso diante do controle social e cumprimento da PNRS. Por fim a PNRS em Pelotas, carece do fortalecimento desses espaços já institucionalizados e do envolvimento da sociedade com uma participação mais ativa e eficiente para que o município atenda a finalidade da governança ambiental.

**Palavras-chave:** Governança Ambiental. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Pelotas (RS).



## ABSTRACT

The research has the municipality of Pelotas, in the state of Rio Grande do Sul as a research object, aiming to characterize the environmental governance in the National Solid Waste Policy (PNRS). The objective was specifically to identify the actors involved, their roles and performance; describe how the spaces of environmental governance in solid waste management are structured, as well as verify the limits and possibilities in Pelotas (RS). As for the methodological procedures, the study is classified as of an applied nature, qualitative and descriptive approach, as for the research objectives, it is configured as a single case study, being this Pelotas (RS). For the composition of the case, the Municipal Council for Environmental Protection (COMPAM) and the Steering Committee of the Municipal Plan for Integrated Solid Waste Management (PMGIRS) were selected, allocated respectively to the Municipal Secretariat for Environmental Quality (SQA) and the Municipal Secretariat of Government and Strategic Actions (SMG). Data collection took place through bibliographical research, documental research directed to the analysis of the minutes of the meetings and application of semi-structured interviews with representatives of COMPAM and of the PMGIRS Steering Committee who were selected by indication via snowball sampling and with saturation criterion theoretical. Data analysis and treatment followed the analysis model specifically designed for this study and directed to content analysis. The results showed that the municipality's environmental governance is characterized by spaces of alliance between the public and private sectors, contributing to the cooperation of different social actors. At the same time, demand for the restructuring of the Steering Committee for the maintenance and evolution of the PNRS, which is centralized in SANEP. Regarding COMPAM, although in full operation, the issue of waste lacks guidelines in view of the tiny records in the minutes representing a limitation of the same in terms of the PNRS. Deficiencies related to public transparency were observed in both spaces, as well as the need for specific communication channels capable of strengthening the relationship with society. Legally and regimentally, parity was verified in terms of decision-making in the council, at the same time the interviews showed the predominance of participation by economic segments interested in meetings. The research observed representative abstention in the civil society segment, which needs greater transparency and control to verify the adequate involvement of the entities in the decisions. In this sense, an inefficiency was noticed regarding the involvement of the population in the participation of these spaces in terms of their commitment to social control and compliance with the PNRS. Finally, the PNRS in Pelotas lacks the strengthening of these already institutionalized spaces and the involvement of society with a more active and efficient participation so that the municipality meets the purpose of environmental governance.

**Keywords:** Environmental governance. National Policy of Solid Waste (PNRS). Pelotas (RS)

## LISTAS DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1 – Modelo de política pública de resíduos sólidos .....   | 45  |
| Figura 2 - Documentos publicados por ano na <i>Scopus</i> de 1990 a 2023 .....  | 58  |
| Figura 3 - Documentos por autor na base <i>Scopus</i> de 1990 a 2023 .....  | 59  |
| Figura 4 - Documentos por área de estudo na base <i>Scopus</i> de 1990 a 2023 .....   | 60  |
| Figura 5 - Resumo dos procedimentos metodológicos.....  | 70  |
| Figura 6 - Abordagens sobre resíduos sólidos nas reuniões do COMPAM .....   | 85  |
| Figura 7 - Fases da Análise de Conteúdo de Bardin .....   | 88  |
| Figura 8 - Linha do tempo dos espaços de políticas públicas ambientais de Pelotas (RS) .....  | 93  |
| Figura 9 - Estrutura do FMAM e atualizações nas legislações .....   | 104 |
| Figura 10 - Órgãos do COMPAM .....  | 113 |
| Figura 11 - Ordem do Dia realizada nas reuniões do plenário do COMPAM .....   | 113 |
| Figura 12 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (Comitê Diretor do PMGIRS) .....            | 121 |
| Figura 13 - Composição do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS.....   | 124 |
| Figura 14 - Definição da composição do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS .....   | 126 |
| Figura 15 - Composição do COMPAM – Biênio 2021/2022.....  | 129 |
| Figura 16 - Evolução da composição do COMPAM por biênio .....   | 130 |
| Figura 17 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: composição dos espaços (Comitê Diretor do PMGIRS e Grupo Técnico Gestor) ..... | 133 |
| Figura 18 - <i>Ranking</i> do Saneamento de Pelotas – competência SNIS 2020 .....   | 140 |
| Figura 19 - Componente: participação social – Elemento: atores sociais que participam (Comitê Diretor do PMGIRS) .....                                      | 163 |

## LISTAS DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 - PNRS: princípios, objetivos e instrumentos .....  | 39  |
| Quadro 2 - Conceitos e funções da Governança e Gestão .....  | 52  |
| Quadro 3 - Abordagens internacionais sobre “ <i>environmental governance</i> ” .....   | 60  |
| Quadro 4 - Abordagens nacionais sobre “ <i>environmental governance</i> ” .....  | 62  |
| Quadro 5 - Estudos relacionados em âmbito municipal.....   | 63  |
| Quadro 6 - Modelo de análise .....   | 77  |
| Quadro 7 - Previsão x reuniões publicadas no site do COMPAM (2017-2022).....   | 79  |
| Quadro 8 - Descrição das entrevistas realizadas na pesquisa.....   | 83  |
| Quadro 9 - Descrição das atas utilizadas na pesquisa .....   | 87  |
| Quadro 10 - Atribuições do COMPAM - alterações da lei de criação à de reestruturação.....  | 95  |
| Quadro 11 - Competências da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA).....   | 98  |
| Quadro 12 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação.....   | 99  |
| Quadro 13 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (competências).....                                      | 100 |
| Quadro 14 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (competências quanto à gestão dos resíduos sólidos)..... | 102 |
| Quadro 15 - Recursos do FMAM.....  | 105 |
| Quadro 16 - Histórico da sustentabilidade contábil financeira de Pelotas (RS).....   | 106 |
| Quadro 17 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais - Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (sustentabilidade contábil e financeira).....            | 107 |
| Quadro 18 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (gestão do FMAM).....                                    | 108 |
| Quadro 19 - Atribuições do plenário do COMPAM .....  | 114 |
| Quadro 20 - Atribuições da Coordenação do COMPAM .....   | 115 |
| Quadro 21 - Execução de serviços administrativos do COMPAM.....  | 115 |
| Quadro 22 - Atribuições da Secretaria Executiva do COMPAM.....   | 116 |
| Quadro 23 - Câmaras Permanentes e Temáticas do COMPAM .....  | 118 |
| Quadro 24 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (estrutura dos espaços) .....                            | 121 |
| Quadro 25 - Componente espaços – Elementos estrutura, funcionamento e atuação (sustentabilidade contábil financeira).....  | 123 |
| Quadro 26 - Histórico da composição do COMPAM .....  | 125 |

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 27 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: composição dos espaços (definição dos representantes).....                 | 127 |
| Quadro 28 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: composição dos espaços (formação acadêmica dos entrevistados) .....        | 131 |
| Quadro 29 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (Comitê Diretor do PMGIRS) .....        | 132 |
| Quadro 30 - Reuniões do COMPAM que foi abordado sobre resíduos sólidos.....   | 135 |
| Quadro 31- Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (limitações quanto aos recursos econômicos) ..... | 138 |
| Quadro 32 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas.....   | 139 |
| Quadro 33 - Dados publicados no SINIR de 2017 a 2022 .....  | 141 |
| Quadro 34 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (limitações operacionais).....                   | 143 |
| Quadro 35 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (limitações).....                                | 145 |
| Quadro 36 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (perspectivas).....                              | 146 |
| Quadro 37 - Histórico da Política Ambiental.....  | 148 |
| Quadro 38 - Componente: descentralização – Elemento: transferência de atribuições .....   | 150 |
| Quadro 39 - Componente: descentralização – Elemento: transferência de atribuições .....   | 151 |
| Quadro 40 - Componente: participação social – Elemento: atores sociais que participam.....  | 156 |
| Quadro 41 - Componente: participação social – Elemento: estruturação dos espaços .....  | 164 |
| Quadro 42 - Componente: participação social – Elemento: acesso à informação (divulgação das reuniões).....  | 169 |
| Quadro 43 - Componente: participação social – Elemento: acesso à informação (site na internet) ...  | 170 |
| Quadro 44 - Componente: participação social – Elemento: acesso à informação (publicações) .....   | 171 |
| Quadro 45 - Componente: participação social – Elemento: limites e perspectivas (limitações).....  | 173 |
| Quadro 46 - Componente: participação social – Elemento: limites e perspectivas (pontos fracos).....   | 176 |
| Quadro 47 - Componente: participação social – Elemento: limites e perspectivas (pontos fortes) ....   | 177 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ABRELPE  | Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais |
| AEIAN's  | Áreas de Especial Interesse do Ambiente Natural                           |
| AGNU     | Assembleia Geral das Nações Unidas  |
| ASG      | Governança Social e Ambiental   |
| BDTD     | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações                     |
| CBO      | Classificação Brasileira de Ocupações                                     |
| CEP      | Comitê de Ética em Pesquisa   |
| CF       | Constituição Federal  |
| CG-FMAM  | Câmara Gestora do Fundo Municipal de Meio Ambiente                        |
| CLU      | Código Municipal de Limpeza Urbana  |
| COMPAM   | Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas                       |
| CONAMA   | Conselho Nacional do Meio Ambiente  |
| CORSAN   | Companhia Riograndense de Saneamento                                      |
| EA       | Educação Ambiental  |
| EIA/RIMA | Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental              |
| ESG      | <i>Environmental Social and Governance</i>                                |
| FEPAM    | Fundação Estadual de Proteção Ambiental                                   |
| FMAM     | Fundo Municipal de Meio Ambiente  |
| FURG     | Universidade Federal de Rio Grande  |
| GPS      | <i>Global Positioning System</i>  |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                           |
| IDSC     | Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades                         |
| LOM      | Lei Orgânica Municipal  |
| LRF      | Lei de Responsabilidade Fiscal  |
| MMA      | Ministério do Meio Ambiente   |
| MNCR     | Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis                 |
| MP       | Ministério Público  |
| MTE      | Ministério do Trabalho e Emprego  |
| ODS      | Objetivos do desenvolvimento sustentável                                  |
| ONGs     | Organizações Não Governamentais   |
| ONU      | Organização das Nações Unidas   |
| OSCIPS   | Organizações da sociedade civil de interesse público                      |

|          |   |
|----------|---|
| PERS     | Planos Estaduais de Resíduos Sólidos                                |
| PL       | Projeto de Lei  |
| PLANARES | Plano Nacional de Resíduos Sólidos                                  |
| PMGIRS   | Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos                     |
| PNEA     | Política Nacional de Educação Ambiental                             |
| PNMA     | Política Nacional de Meio Ambiente                                  |
| PNRS     | Política Nacional de Resíduos Sólidos                               |
| PNSB     | Política Nacional de Saneamento Básico                              |
| PNUMA    | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente                     |
| PPA      | Plano Plurianual  |
| RSU      | Resíduos Sólidos Urbanos  |
| SAAE     | Serviço Autônomo de Água e Esgotos                                  |
| SANEP    | Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas                           |
| SEMA     | Secretaria Especial de Meio Ambiente                                |
| SEMA     | Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul           |
| SINIMA   | Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente                  |
| SINIR    | Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos |
| SINMETRO | Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial |
| SISNAMA  | Sistema Nacional do Meio Ambiente                                   |
| SMG      | Secretaria Municipal de Governo e Ações Estratégicas                |
| SMUMA    | Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Pelotas        |
| SNIS     | Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico                |
| SNVS     | Sistema Nacional de Vigilância Sanitária                            |
| SOSU     | Secretaria de Obras e Serviços Urbanos de Pelotas                   |
| SQA      | Secretaria de Qualidade Ambiental de Pelotas                        |
| SSUI     | Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Infraestrutura           |
| SUASA    | Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária                |
| TCA      | Termo de Compensação Ambiental                                      |
| TCDR     | Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos               |
| TCLE     | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido                          |
| TCU      | Tribunal de Contas da União   |
| URM      | Unidade de Referência Municipal                                     |

## SUMÁRIO

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| 1            | INTRODUÇÃO.....   | 15        |
| 1.1          | CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA .....                                    | 15        |
| 1.2          | PROBLEMA DA PESQUISA .....  | 18        |
| 1.3          | OBJETIVOS.....  | 19        |
| <b>1.3.1</b> | <b>Objetivo geral .....</b>                                       | <b>19</b> |
| <b>1.3.2</b> | <b>Objetivos específicos.....</b>                                 | <b>19</b> |
| 1.4          | JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES .....                              | 20        |
| 1.5          | ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....                                    | 22        |
| 2            | REFERENCIAL TEÓRICO.....  | 23        |
| 2.1          | GOVERNANÇA.....   | 23        |
| <b>2.1.1</b> | <b>Governança ambiental.....</b>                                  | <b>29</b> |
| <b>2.1.2</b> | <b>Histórico da governança ambiental.....</b>                     | <b>31</b> |
| <b>2.1.3</b> | <b>Governança ambiental e os conselhos de meio ambiente .....</b> | <b>35</b> |
| 2.2          | POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS) .....                | 38        |
| <b>2.2.1</b> | <b>Resíduos sólidos.....</b>                                      | <b>49</b> |
| <b>2.2.2</b> | <b>Gestão de resíduos sólidos .....</b>                           | <b>51</b> |
| <b>2.2.3</b> | <b>Gerenciamento de resíduos sólidos.....</b>                     | <b>53</b> |
| <b>2.2.4</b> | <b>Estudos anteriores e contribuições .....</b>                   | <b>58</b> |
| 3            | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....                                 | 69        |
| 3.1          | CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....                                   | 69        |
| <b>3.1.1</b> | <b>Quanto à natureza.....</b>                                     | <b>71</b> |
| <b>3.1.2</b> | <b>Quanto à abordagem .....</b>                                   | <b>71</b> |
| <b>3.1.3</b> | <b>Quanto aos objetivos .....</b>                                 | <b>72</b> |
| 3.2          | DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA.....                           | 73        |
| 3.3          | OBJETO DE PESQUISA.....   | 74        |
| 3.4          | MODELO DE ANÁLISE DE DADOS .....                                  | 75        |
| <b>3.4.1</b> | <b>Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados.....</b>  | <b>78</b> |
| <b>3.4.2</b> | <b>Quanto aos procedimentos técnicos de análise de dados.....</b> | <b>88</b> |
| 3.5          | ASPECTOS ÉTICOS .....   | 89        |
| 4            | ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....                          | 92        |
| 4.1          | ESPAÇOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....                     | 92        |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| <b>4.1.1</b> | <b>Estrutura, funcionamento e atuação .....</b>               | <b>92</b>  |
| <b>4.1.2</b> | <b>Composição dos espaços .....</b>                           | <b>124</b> |
| <b>4.1.3</b> | <b>Limitações e perspectivas .....</b>                        | <b>133</b> |
| 4.2          | DESCENTRALIZAÇÃO .....  | 147        |
| <b>4.2.1</b> | <b>Transferência de atribuições .....</b>                     | <b>148</b> |
| 4.3          | PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....                                     | 155        |
| <b>4.3.1</b> | <b>Atores sociais que participam .....</b>                    | <b>155</b> |
| <b>4.3.2</b> | <b>Estruturação dos espaços .....</b>                         | <b>164</b> |
| <b>4.3.3</b> | <b>Acesso à informação.....</b>                               | <b>167</b> |
| <b>4.3.4</b> | <b>Limites e perspectivas .....</b>                           | <b>173</b> |
| 5            | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                    | 181        |
| 5.1          | LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS.....              | 188        |
|              | REFERÊNCIAS .....   | 190        |
|              | APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ..... | 210        |
|              | APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.....   | 212        |
|              | APÊNDICE C – PLANILHA DE CONTROLE DE PRESENCAS .....          | 214        |



# 1 INTRODUÇÃO

Nesta seção de introdução serão apresentadas a contextualização do tema, problema de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos, justificativa e contribuições, assim como a estrutura desta dissertação.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) completou recentemente 10 anos, no ano de 2020, suscitando reflexões sobre as mudanças que esse marco regulatório pode ter gerado no âmbito socioeconômico e ambiental na gestão dos resíduos sólidos, nos estados e nos municípios. A PNRS estabelece metas, diretrizes, princípios, objetivos e instrumentos, atentando ao acesso à informação e ao controle social, dispondo de mecanismos que garantam a participação da sociedade nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas direcionadas aos resíduos sólidos (BRASIL, 2010, online). Demonstra elementos normativos estabelecidos pelo Governo Federal de forma isolada ou em cooperação com os estados e municípios, visando à gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos (BRASIL, 2010, online).

A referida lei estabelece a distinção entre dois conceitos. A gestão integrada de resíduos sólidos, definida como um conjunto de ações direcionadas à “busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010, online). Enquanto o gerenciamento de resíduos sólidos caracteriza-se como o conjunto de ações executadas “nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010, online).

O crescimento e a longevidade populacional, associados à urbanização e o consumo resultam na geração de consideráveis quantidades de resíduos (JACOBI; BESEN, 2011), ocasionando o desequilíbrio entre o volume de resíduos e sua destinação e/ou disposição ambientalmente adequada, destacando-se a importância do papel dos catadores de materiais recicláveis representando como agentes ambientais na coleta seletiva, logística reversa e na cadeia produtiva de reciclagem. Um dos principais objetivos previsto no artigo 6º da PNRS prioriza a “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010, online).

Nesse cenário manifesta-se a governança como uma proposta de colaboração no desfecho de problemas públicos estabelecendo critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Compreende-se que, quando o conceito de governança se amplia para a esfera de políticas públicas e do desenvolvimento sustentável é utilizada a expressão governança ambiental (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

A governança ambiental é representativa ao dispor de mecanismos de inovação na gestão dos recursos naturais por meio da incorporação de determinantes políticos e interesses que ultrapassam a dimensão ambiental e por contar com a participação de atores nos espaços de debates de políticas públicas ambientais (SANTOS; BACCI, 2017). Faz referência ao conjunto de processos regulatórios e de organizações as quais atores políticos influenciam em ações e resultados ambientais (LE MOS; AGRAWAL, 2006).

A participação da sociedade representa qualquer tipo de inclusão de atores não estatais como membros do público ou como partes interessadas organizadas, em qualquer etapa da formulação das políticas governamentais desde sua implementação, tornando a participação um mantra para a governança ambiental (WESSELINK, *et al.* 2011). Nesse ensejo, evidencia-se que a descentralização, a responsabilização e a equidade entre os atores, representam atributos que dão à governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

A partir disso, a sociedade torna-se essencial nesse processo, pois é a principal interessada nos resultados do Estado e a demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações (BRASIL, 2014). A governança ambiental representa discussão e tomada de decisão no diálogo entre o Estado e grupos organizados da sociedade direcionados ao desenvolvimento de estratégias políticas que atendam demandas econômicas, sociais e ambientais (MOURA, 2016).

Todavia, a PNRS registra um histórico de dificuldades em sua implementação, visto que muitos municípios já sofriam previamente à Lei 12.305/2010 em virtude da insuficiência de recursos técnicos e financeiros essenciais para a implantação de infraestruturas para a disposição final ambientalmente adequada de resíduos (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018). No estudo de Pinheiro (2022) direcionado à análise do Plano Plurianual (PPA) municipal como instrumento de governança ambiental, evidenciou-se elementos como o envolvimento da comunidade, a gestão participativa, a inclusão e a integração socioambiental,

visto que representam a dimensão ambiental dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Um fomento em âmbito municipal, de acordo com a lei supracitada deve-se à destinação de recursos da União aos municípios que priorizarem a implantação de serviços de coleta seletiva com a presença de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis as quais estejam constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

Em consideração à PNRS, em que pese a respeito do princípio quanto às diversidades locais e regionais (BRASIL, 2010, online), evidencia-se que o propósito desta pesquisa foi caracterizar a governança ambiental no município de Pelotas no estado do Rio Grande do Sul – Brasil e não a questionar.

Mas qual a relevância em pesquisar sobre governança ambiental em Pelotas (RS)? Pelotas está inserida 90% da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo e 10% da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã de acordo com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA, 2020). É representativa quanto a sua hidrografia por dispor de um manancial de abastecimento público como a barragem Santa Bárbara e de captações no Arroio Pelotas (Represa Sinotti), Arroio Moreira (Represa Moreira) e Arroio Quilombo (Represa Quilombo), dispondo ainda do Canal São Gonçalo o qual terá até o final do ano de 2023 a captação de água para abastecimento público via Estação de Tratamento de Água (ETA) a qual levará o seu próprio nome.

Dispõe também da Laguna dos Patos, estruturada por balneários como as praias do Laranjal, Barro Duro e Colônia de Pescadores Z3, as quais se destacam pelo turismo, esporte, cultura e pela prática profissional de pescadores que sobrevivem da renda da pesca sendo representativa por questões sociais, econômicas e ambientais do município e da região.

Pelotas retrata um dos casos únicos do Rio Grande do Sul ao não utilizar dos serviços oferecidos pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), pois dispõe de uma autarquia própria responsável pelos serviços de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos, o Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas (SANEP). Em 1861, o italiano Ângelo Cassapi propôs um contrato iniciando a tentativa de implantação do serviço de abastecimento e distribuição de água no município por meio de poço artesiano, a qual foi aperfeiçoada originando a Lei nº 1.474/1965 que criou o Serviço Autônomo de Água e Esgotos (SAAE) como uma autarquia municipal conforme o SANEP (PELOTAS, 2021). Em 1984 o SAAE por meio da Lei municipal nº 2.838 tem sua denominação alterada para SANEP e obtém a responsabilidade pela coleta e tratamento dos resíduos sólidos de Pelotas.

De acordo com a Prefeitura Municipal de Pelotas, “a estimativa populacional urbana do município para 2020 era de 344.367 habitantes e para 2021 é de 346.433 habitantes gerando respectivamente 249,6 e 258 toneladas de resíduos por dia” (PELOTAS, 2014, p.28, online). Consequência disso é que Pelotas já gera a quantidade de resíduos sólidos esperada para o ano de 2030 conforme o volume projetado no Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PMGIRS) publicado em 2014. Segundo o SANEP, “350 toneladas chegam à Estação de Transbordo do SANEP diariamente – 100 toneladas a mais do projetado para 2030, pelo PMGIRS em 2014” (PELOTAS, 2020a, online).

Conforme Câmara (2013, p. 126) a governança representa “algo associado à capacidade de o Estado formular e implementar políticas públicas efetivas” enquanto a governança ambiental simboliza um processo de envolvimento de todos na tomada de decisão nas questões ambientais, por meio de organizações civis e governamentais, tendo como objetivo a integridade planetária (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Representa uma atividade determinada e permanente, voltada ao desenvolvimento de operações direcionadas ao poder social, mediando as relações entre sociedade e Estado podendo expandir os dispositivos de democracia participativa (JACOBI; FRACALANZA; SILVA-SÁNCHEZ, 2015). Para isso conta com conselhos gestores de políticas públicas representando um mecanismo de participação e de controle social mais recorrente, inovando na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade alocando de forma mais justa e eficiente os recursos públicos (LEME, 2016).

Por fim, a governança visa ampliar a capacidade de processar as demandas sociais e articular com processos públicos e privados quanto à tomada de decisão, buscando o equilíbrio entre a eficiência dos mecanismos de gestão e participação da sociedade civil (MOURA; BEZERRA, 2016). Em síntese, a relevância da pesquisa sobre governança ambiental deve-se a concepção de Paavola (2007) que afirma a representatividade no aumento de volume e de impacto político.

## 1.2 PROBLEMA DA PESQUISA

O problema de pesquisa parte da reflexão sobre determinadas perturbações que se manifestam na contemporaneidade social, econômica e ambiental, as quais se direcionam à busca por estudos capazes de contribuir em soluções. Emerge de questões que demonstrem a necessidade de conflito, verificação e deliberação (PRODANOV; FREITAS, 2013)

representando na opinião de Creswell (2010) uma questão que necessita a condução de um estudo.

A PNRS no artigo 6º determina “o direito da sociedade à informação e ao controle social” (BRASIL, 2010, online), assim como define distintos instrumentos em seu artigo 8º como o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNIS), os conselhos de meio ambiente e órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2010, online), direcionados à transparência da gestão à sociedade. Com isso “a gestão presta conta de seus atos à sociedade, os quais são direcionados, avaliados e monitorados pelos programas e aspectos de governança” (ALVES, 2021, p.231).

Considera-se na identificação de um problema de pesquisa que sua realização beneficie as pessoas compreendidas no estudo (CRESWELL, 2010). Esse benefício está relacionado à governança representando uma nova forma de fazer gestão, uma forma contemporânea de pensar a administração pública visando à entrega dos benefícios almejados pela sociedade e o fornecimento de informações confiáveis para que tenham capacidade de interpretar como está a ação do ente público (ALVES, 2021).

A transparência representa um instrumento da governança que traz resultados satisfatórios para a sociedade (ALVES, 2021). Nessa perspectiva, o problema de pesquisa visa compreender **“Como se caracteriza a governança ambiental do município de Pelotas (RS) em relação aos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)”?**

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo geral

Para responder ao problema de pesquisa, o objetivo geral deste estudo é caracterizar a governança ambiental no município de Pelotas (RS) em observância aos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

#### 1.3.2 Objetivos específicos

A partir da definição do objetivo geral, foram estabelecidos os objetivos específicos da pesquisa os quais são:

- a) identificar os atores envolvidos, seus papéis e atuação na governança ambiental na gestão de resíduos sólidos no município de Pelotas (RS);
- b) descrever os espaços de governança ambiental na gestão de resíduos sólidos estruturados no município de Pelotas (RS);
- c) verificar os limites e as perspectivas da governança ambiental na gestão de resíduos sólidos no município de Pelotas (RS).

#### 1.4 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

Justifica-se esta pesquisa a exaltação do controle social, da governança ambiental, da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos para Pelotas (RS) e região visto que a PNRS é responsabilidade de todos. Acrescenta-se à relevância deste estudo que o resíduo sólido reutilizável encara uma concepção socioeconômica e ambiental passando a ser reconhecido como “um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010, online).

A conveniência da pesquisadora em residir em Pelotas e identificar a relevância do estudo, encontrou no Mestrado em Administração a ocasião para consolidar sua formação acadêmica como Bacharel em Ecologia e Ciências Contábeis, especialista em Educação Ambiental e Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal e estudante de especialização em Gestão em Governança Corporativa Socioambiental – *ESG (Environmental Social Governance)* com a oportunidade de promover um debate interdisciplinar sobre governança ambiental na PNRS visando contribuir nos aspectos socioambientais da governança do município.

Justifica-se também pela inquietação de uma informação publicada pelo SANEP, autarquia municipal responsável pelos resíduos sólidos de Pelotas (RS), a qual revela que “350 toneladas chegam à Estação de Transbordo do SANEP diariamente – 100 toneladas a mais do projetado para 2030, pelo Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, feito pela autarquia em 2014” (PELOTAS, 2020a, online). De acordo com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), um dos principais instrumentos da PNRS estabelecido no art. 18, inciso I, a projeção realizada divulgada em (PELOTAS, 2014, online) demonstra que o município já gera em tonelada/dia o total de resíduo sólido o que era esperado para 2030, o qual não é reflexo apenas do crescimento populacional, mas também dos hábitos de consumo do descartável.

Fundamenta-se também este estudo em pesquisas realizadas no portal de periódicos da Capes na base de dados *Scopus*<sup>1</sup> estabelecida por ser o maior banco de dados de resumos e citações da literatura com revisões por pares, dispondo de um amplo panorama na produção de pesquisas do mundo em diversas áreas disponibilizando ferramentas inteligentes que possibilita monitorar, analisar e visualizar pesquisas. A pesquisa definiu a expressão “*environmental governance*” a fim de conhecer o cenário global do tema, utilizando-se expressão em inglês em atendimento às regras dos termos de busca estabelecidos pela *Scopus* ao utilizar grafia inglesa ou americana.

Através dessa fundamentação concluiu-se que a governança ambiental demonstra evolução na literatura acadêmica em âmbito mundial, fazendo-a relevante diante do foco desta pesquisa ao abordar sobre um marco legislativo que é a PNRS, provocando a inquietação em pesquisar como Pelotas está caracterizada nesse cenário.

Pesquisas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) foram realizadas, com a mesma finalidade explanada recentemente, identificando duas dissertações nos anos de 2011 e 2015 direcionadas exclusivamente à temática do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM) e com abordagens distintas. Quanto ao Comitê Diretor do PMGIRS nenhum resultado foi localizado, emergindo com isso uma oportunidade de estudos em Pelotas sobre governança ambiental e resíduos sólidos, contribuindo com a comunidade acadêmica pela revisão do estado da arte e promovendo os instrumentos da PNRS conforme artigo 8º, incisos VII e VIII como a pesquisa científica e a educação ambiental no atendimento do princípio estabelecido no artigo 6º, inciso X quanto ao direito da sociedade à informação a ao controle social.

A presente pesquisa buscou contribuir teoricamente com estudos anteriores e de forma complementar caracterizando novos cenários de governança ambiental em âmbito municipal, evidenciando a importância da transparência e canais de comunicação que possibilitem a participação da sociedade em espaços de debates sobre a governança dos resíduos sólidos.

Quanto à contribuição prática, o estudo contribuirá como uma fonte de dados aos gestores públicos de Pelotas (RS). Seus resultados visam agregar à governança ambiental fortalecendo conquistas e possibilidades, assim como atendendo demandas vistas como limitantes. Além disso, poderá representar uma referência ou incentivo para outros municípios visto que há um consórcio público para a destinação dos resíduos sólidos no município de Candiota (RS). Por fim, quanto aos cidadãos que através do contato com a pesquisadora,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.elsevier.com/pt-br/solutions/scopus>

poderão despertar para a temática, questionando e divulgando sobre espaços de participação acerca da governança ambiental do município, aspecto que foi percebido durante a pesquisa.

Por fim, a pesquisa motivou-se pela compreensão da dimensão das questões sociais, econômicas e ambientais que não estão direcionadas apenas ao meio ambiente, mas dialogando interdisciplinarmente com diversas áreas do saber científico. O estímulo para a reflexão sobre tópicos relacionados à ecologia dentro das escolas de Administração também foi um objetivo dessa pesquisa, a qual compreendeu que o estudo não está limitado a movimentos de participação social, gestão e gerenciamento, mas sim à responsabilização do cidadão quanto às obrigações no atendimento de políticas públicas como no caso a PNRS.

## 1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A pesquisa está estruturada em seis seções. A primeira seção representada pela introdução, consistindo em contextualização do tema, problema de pesquisa, objetivo geral e específicos, justificativa e contribuições. Na segunda seção é exposto o referencial teórico composto pelo embasamento conceitual do estudo, subdividido em dois capítulos. O primeiro em Governança demonstrando a governança ambiental, seu histórico e os conselhos de meio ambiente. O segundo capítulo específico para a PNRS, tratando sobre a caracterização dos resíduos sólidos, a diferenciação entre gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos e por fim experiências de estudos anteriores e suas contribuições.

A terceira seção especifica os procedimentos metodológicos, apresentando a classificação da pesquisa quanto à natureza, abordagem, objetivos, a definição dos sujeitos da pesquisa e seu objeto. E por fim o modelo de análise e os procedimentos técnicos de coleta e análise de dados. A quarta seção discorre sobre a análise e discussão dos resultados da pesquisa demonstrados em conformidade com o modelo de análise. A quinta seção explana sobre as considerações finais externando limitações e sugestões para pesquisas futuras. E por fim a sexta e última seção, constituída pelas referências as quais forneceram suporte ao referencial teórico, assim como apêndices compostos pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), roteiro para entrevistas semiestruturadas e planilha de controle de presenças.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção de referencial teórico, serão expostos os argumentos mais relevantes para a compreensão da pesquisa, a partir dos principais autores utilizados para sustentação do embasamento teórico. A primeira subseção abordará sobre a governança dividida em três elementos: governança ambiental, histórico e conselhos de meio ambiente. A segunda subseção com abordagem direcionada à PNRS estruturada na caracterização dos resíduos sólidos, na diferenciação entre gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos e finalizando-se com a apreciação de estudos anteriores e contribuições.

### 2.1 GOVERNANÇA

A governança exterioriza seu conceito de forma difusa, propagando-se por várias direções do conhecimento, representando um objeto de amplo debate tanto em significado quanto na gama de questões que engloba (MAZZARINO; TURATTI; PETTER, 2020, tradução nossa). Demonstra um comportamento interdisciplinar, pois na concepção de Alves (2001), tem um conceito difuso o qual pode ser aplicado à gestão empresarial como governança corporativa ou pode ser direcionado à preservação ambiental por meio da governança ambiental, mas também pode representar mecanismos de combate à suborno e corrupção de servidores públicos mediante a governança pública.

Governança representa o desempenho do governo, incluindo os setores públicos e privados, assim como arranjos globais e locais, estruturas formais, normas e práticas informais e sistemas de controle (ROY, 2006). De acordo com o World Bank (2022, online, tradução nossa):

A governança consiste nas tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar efetivamente políticas sólidas; e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem as interações econômicas e sociais entre eles.

Suas manifestações datam a partir de relatórios elaborados pelo Grupo Banco Mundial em meados do ano 1944, os quais tratavam a governança ao equivalente à autoridade, controle, gestão, poder de governo (WORLD BANK, 1991, tradução nossa). Neste mesmo documento também está expresso o termo “*good governance*” ou boa governança, considerado um aspecto fundamental para a criação e sustentação de um ambiente que promova desenvolvimento forte e equitativo representando um complemento essencial para

sólidas políticas econômicas as quais são de interesse para o banco (WORLD BANK, 1991, tradução nossa).

Apropriar-se da expressão boa governança representa atender aos requisitos apontados por Gomides e Silva (2009) como a ausência de corrupção, considerando que para a integridade da democracia dos governos estes precisam se descomprometer com o suborno e a trapaça. A boa governança é um indicativo de transparência, *accountability* e efetividade como condições essenciais para o êxito de uma política pública (JACOBI; SINISGALLI, 2012) indo de encontro à centralização que está associada a práticas não democráticas abstraídas de transparência nas decisões e frustração no acesso de ações governamentais e nas políticas públicas (ARRETCHE, 1996).

Nos anos de 1960, manifesta-se a expressão governabilidade referindo-se “às condições políticas, a capacidade e a legitimidade que um governo tem, isto é, está vinculada a ação do governo em si, de governar” (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015, p.223). A governabilidade gerou certa ambiguidade em relação à governança, pois dialogam em relação às “dimensões da crise fiscal, da crise de legitimidade e da crise administrativa” (TORRES, 2016, p.155).

A governabilidade é vista como a “capacidade do governo identificar problemas e promover políticas públicas para o adequado enfrentamento, desenvolvendo meios e promovendo recursos para sua execução e implementação” (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015, p.223). Já a governança nos anos de 1970 era percebida como ato de governar e governo era entendido como um processo (JACOBI; SINISGALLI, 2012), assim como corresponde à forma que o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, objetivando o desenvolvimento (WORLD BANK, 1991, tradução nossa).

No estudo de Weiss (2016, p. 329) a governabilidade e a governança são evidenciadas quanto ao papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. Para o autor a governabilidade representa as “regras e condições sob as quais se dá o exercício do poder; depende do equilíbrio dinâmico entre o nível das demandas da sociedade e a capacidade do sistema institucional público e privado de processá-las”. No caso da governança, o autor a interpreta como:

A capacidade de transformar o ato governamental em ação pública; resulta da soma das diversas formas com as quais pessoas e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos em comum, por meio de processos continuados que acomodam interesses conflitantes (WEISS, 2016, p. 331).

Complementa Weiss (2016), que o nível de articulação e a capacidade de agir dependem dos atores sociais, instituições formais e arranjos informais, assim como dos processos de decisão. Conclui que para a sociedade civil, esses conceitos interagem visto que se busca influenciar a governabilidade para que a governança seja efetiva quanto as políticas públicas (WEISS, 2016).

De acordo com Paavola (2007) a literatura distingue “governança” e “governo” considerando a ausência de coerção do Estado como característica da “governança”, porém está é o que os governos fazem. Conforme Lemos e Agrawal (2006), governança não é o mesmo que governo visto que ela representa as ações do Estado abrangendo atores como comunidades, empresas e organizações não governamentais (ONGs).

Rosenau (2000, p. 15) corrobora ao assegurar que a governança não é sinônimo de governo, mesmo que represente “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que vençam resistências”.

Por sua vez, a governança representa para Jacobi e Sinisgalli (2012, p. 147):

Conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns.

Mas o que seria o governo? Para Rousseau (1999, p.72) chama-se “governo ou suprema administração, ao exercício legítimo do poder executivo”. Rosenau (2000) compreende que governo representa as atividades realizadas por uma autoridade formal, o poder de polícia, responsável pela garantia da implementação de políticas devidamente instituídas. A partir disso, a governança representa um processo de disseminação de poderes centrais para os mais direcionados ao âmbito local de decisão e menos hierarquizados, o que possibilita a integração de novos atores e instituições na tomada de decisão (JACOBI; FRANCALANZA; SILVA-SÁNCHEZ, 2015).

A governança é essencial no estabelecimento da descentralização direcionada à facilitação da democratização no país (SCARDUA; BURSZTYN, 2003), representando uma estratégia inovadora de fortalecimento do Estado e de redução de crises quanto à ineficácia das políticas públicas, promovendo com isso a participação social na gestão pública (COSTA, 2003) e o incremento do controle social da sociedade sobre o Estado (ARRETCHE, 1996).

O controle social “é entendido como a atuação de cidadãos, organizados ou não, no acompanhamento e fiscalização dos atos da Administração Pública, ou seja, da aplicação dos

recursos públicos e da execução das políticas públicas” (ENAP, 2015a, p.6). Em contrapartida, a forma que a grande mídia aborda sobre as questões ambientais, não contribui positivamente na opinião pública a identificar diferentes concepções, provocando empobrecimento do debate ambiental e dificuldade na compreensão do debate político (ACSELRAD, 2020).

O envolvimento da governança é configurado através de questões político-institucionais de tomada de decisão e por meio de diálogo entre Estado e grupos organizados da sociedade civil que estejam direcionados à identificação, supervisão e elaboração de políticas públicas (MOURA, 2016). Nesse aspecto, Gonçalves (2006) considera que no conceito de governança há três dimensões relevantes: a primeira representa seu caráter de instrumento, como meio e processo capaz de elaborar resultados eficazes; a segunda compreende os atores envolvidos ressaltando a participação de forma ampla na tomada de decisão; e a terceira ressalta o consenso e persuasão nas relações e ações com mais ênfase do que coerção.

E esse movimento de participação torna-se possível porque a governança representa uma integralidade entre sociedade e instituições sejam públicas ou privadas, conduzindo diálogos comuns, através de sucessivos processos comportando interesses conflitantes (MOURA, 2016). Nesse aspecto, evidencia-se a descentralização como um processo de transferência de autoridade e poder decisório de unidades maiores para outras estruturalmente menores as quais adquirem competência e autonomia de decisão e gestão (BUARQUE, 1999), demonstrando, na opinião de Arretche (1996), resultados nas prestações de serviços públicos, através da elevação do bem-estar da população, justiça social, aumento do controle social sobre o Estado, entre outros.

Um aspecto essencial dentro deste processo representa o fortalecimento dos canais de participação e parcerias os quais dão oportunidades de governabilidade e a certeza de uma governança com participação social capaz de redefinir e rearticular as relações entre Estado e sociedade (JACOBI; FRACALANZA; SILVA-SÁNCHEZ, 2015). Nessas relações, muitas vezes a população não se sente parte da gestão pública, não manifestando interesse em participar, pois consideram que os órgãos públicos comportam-se como instituições privadas e que os responsáveis pelas posições de liderança e poder se utilizam disso para benefício próprio e não em prol social (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012).

Uma situação semelhante se conduz às ONGs ao sugerir críticas que estas buscariam objetivos privados e específicos e não representando a sociedade civil, e as ONGs seriam grupos minoritários, não são eleitos nem monitorados pelo povo (GONÇALVES, 2006). Com

isso, traz-se à pauta da governança a representatividade dos atores sociais os quais precisam adquirir mais poder e saber de que forma utilizar (MOURA, 2016).

Quanto a sua legitimidade é necessária a expansão do escopo de participação para garantir a o reconhecimento da sociedade civil (LORENZETTI; CARRION, 2012), garantindo, conforme Jacobi (2003a), que esses ambientes sejam de fato públicos tanto na sua configuração quanto nos seus resultados. Observa-se também que a simples participação social não é garantia de progresso da gestão pública, visto que a representatividade desses atores não é satisfatória na conquista de definições e monitoramentos de ações públicas, os quais devem fazer parte também da tomada de decisão e especialmente na fiscalização dos processos executados (SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

A participação nesses espaços é relevante, pois desenvolve a consciência crítica, expandindo a capacidade de reivindicação e qualifica para conquistar mais poder na sociedade (BORDENAVE, 1994), assim como conforme os cidadãos dispõem de conhecimento por meio do acesso à informação, esses terão capacidade de resguardo diante dos obstáculos a que vier afetá-los (EMPINOTTI; JACOBI; FRACALANZA, 2016). Porém, Moura (2016) salienta que para ter poder não basta ter espaço na política partidária, mas sim reexaminar e consolidar a organização e a competência dos movimentos, assim como sua cultura e o desenvolvimento de estratégias adequadas, observando a capacidade de articulação e desempenho dos atores sociais.

As práticas de participação na governança têm sido habituais em nível local em todos os âmbitos e também em relação ao meio ambiente (CAVALCANTI, 2004). Com isso, quando a governança se direciona à sustentabilidade e às políticas ambientais é utilizada a expressão governança ambiental, representando como uma limitação temática conceitual (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Quanto à sustentabilidade, Acsehrad (2020) chama atenção que esta:

Tem sido apropriada como um meio de forjar imagens de marca de cidades pensadas como empresas em competição com outras cidades para atrair investimentos internacionais e negócios a qualquer custo, mesmo que seja ao custo de aumentar a desigualdade social, intensificar os engarrafamentos e favorecer a implantação de empreendimentos poluentes (ACSELRAD, 2020, p. 255).

Complementa enfatizando que a expressão sustentabilidade quando empregada corretamente está associada a tudo que seja supostamente favorável a uma cidade, porém tem sido associada como uma marca publicitária utilizada para atrair investidores em troca de flexibilização de normas, promovendo a destruição do que é público e comum em benefício

de atividades que usufruem do espaço urbano como um espaço de obtenção de lucros (ACSELRAD, 2020).

Com isso, um elemento representativo para a governança ambiental no Brasil é o instrumento de audiências públicas o qual demonstra resultados relevantes, embora em determinadas ocasiões sua realização represente somente uma forma de esclarecer decisões já tomadas (CAVALCANTI, 2004). Por fim, é relevante utilizar desses espaços como ferramentas de controle avaliando a legitimidade, como princípio da governança, visto que “não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado” (BRASIL, 2014, p.34).

A governança demonstra especialidades no âmbito público como economicidade, transparência e prestação de contas (*accountability*), a capacidade de execução atendendo objetivos e metas planejadas e a responsividade direcionada à capacidade de responder a problemas dentro dos prazos estabelecidos (MOURA, 2016). Quanto a essas particularidades, a insuficiência de entendimento e a publicação de dados contestáveis podem comprometer a avaliação das práticas de transparência (EMPINOTTI; JACOBI; FRACALANZA, 2016).

De acordo com Brasil (2014, p.34) a transparência “caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil”. Esta requer dos atores sociais comportamentos que expressam coragem nos seus posicionamentos diante de conflitos e desacordos que possam surgir, sendo necessária uma participação efetiva e não simplesmente individualizada ou burocrática (MAZZARINO; TURATTI; PETTER, 2020, tradução nossa).

Nesse mesmo âmbito, remete-se à descentralização emergindo de iniciativas da sociedade civil organizada e não apenas por determinação do governo central, sendo esses atores isentos e capazes de responder às demandas da sociedade e não a interesses privados de grupos ou poder regional (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Com isso, a descentralização demanda o acompanhamento de mecanismos de medição de desempenho, auditoria (ambiental) e responsabilização, para garantir a segurança de que as autoridades locais darão prioridade às preocupações ambientais dos cidadãos (e não aos seus próprios interesses) (MOL, 2009, tradução nossa).

Quanto à participação na governança ambiental, autores como Mazzarino, Turatti e Petter (2020, tradução nossa) evidenciam que é ingênua a crença da ampliação da participação social por si só em resolver as questões ambientais, pois alguns atores não dispõem de legitimidade, seja por questões de influência de grupos de *stakeholders* ou pela sua representatividade. Verifica-se também, uma generalização da participação associada a uma

fórmula mágica capaz de solucionar falhas nos sistemas de governança ambiental municipal (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR., 2012).

Por sua vez, Scardua e Bursztyn (2003) se reportam acerca da descentralização, considerando que não existe um único modelo a ser aplicado em todo país, devido às diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais, que podem justificar o êxito e o fracasso da política ambiental no Brasil. Em virtude disso, essas questões se manifestam porque a temática ambiental é interdisciplinar, o que a torna fórum de debate e participação de várias organizações representativas e participativas da sociedade civil e não só da ambientalista (SCARDUA; BURSZTYN, 2003), sendo para Moura (2016) essencial a expansão da comunicação entre diferentes grupos e não de forma reservada. Nesse sentido, Jacobi (2003b) propõe a necessidade de uma participação democrática na gestão dos seus recursos atuais e potenciais, assim como no processo de tomada de decisão quanto a estilos de vida direcionados a um futuro ecologicamente sustentável e de equidade social.

### **2.1.1 Governança ambiental**

A governança representa um termo que transita em áreas como ciências sociais, ambientais e políticas públicas direcionadas a um conceito de governo, o qual se desloca para uma expressão mais abrangente devido a inclusão de atores não estatais em suas abordagens, além de ser considerada referência quanto ao progresso na ação pública e gestão empresarial (JACOBI; SINISGALLI, 2012). A governança ambiental representa intervenções no meio ambiente, direcionadas a mudanças nos incentivos, conhecimentos, instituições, tomadas de decisão e comportamentos (LEMOS; AGRAWAL, 2006).

Paavola (2005) afirma que a governança ambiental deve ser compreendida de forma ampla, incluindo todas as soluções institucionais direcionadas a resolução de conflitos ambientais, o que promoveria a distinção entre os conceitos de “governança” e “governo”. O autor traz à tona a questão da justiça social e não eficiência, assim como ressalva sobre valores e motivações dos agentes que influenciam em determinadas escolhas institucionais e regionais.

A governança ambiental ocorre por meio da participação social, através do seu envolvimento e das negociações, assim como da descentralização por meio da transferência de poder e de recursos para mediação de conflitos, inserindo-se também nesse contexto o conceito de aprendizagem social (SANTOS; BACCI, 2017). A abordagem de aprendizagem social representa um conjunto de ações que impulsionam as pessoas a transformarem seus

comportamentos por meio de processos mais sustentáveis em âmbito ambiental, social e econômico (JACOBI, 2013).

Tem como objetivo o investimento em um trabalho de cooperação proporcionando a participação social e o diálogo dos atores sociais envolvidos, aprendendo a inovarem e se ajustarem por meio da reflexão e sensibilização diante de variações sociais e ambientais (JACOBI, 2013). Ou seja, participação que não influencia em resultados não faz sentido, visto que o reconhecimento, a participação e a distribuição de poder influenciam em planos e decisões (PAAVOLA, 2007).

Para Leme (2016), a partir de CF/1988 o Brasil passou a ter uma gestão compartilhada entre os entes federativos de diversas políticas públicas, inserido num contexto histórico de redemocratização e de reconstrução da legitimidade do Estado, aproximando a tomada de decisão da população por meio da descentralização e disponibilizando espaços de participação. A participação social se apresenta por meio de movimentos organizados sejam da sociedade civil ou somente cidadãos mobilizados em espaços públicos e fóruns, ambientes onde são expostas as demandas e os direitos da sociedade a serem colocados nas agendas da administração pública, se transformando num referencial de ampliação e de consolidação da democracia (JACOBI, 2013).

A descentralização está baseada no princípio da subsidiariedade o qual defende que tudo que puder ser alcançado por um ente menor, como no caso municípios ou instâncias locais deve ser por esses realizados conferindo a estes a capacidade de tomada de decisão e definição de prioridades locais privando-as do Estado ou da União (BUARQUE, 1999). Porém há uma distinção com o conceito de desconcentração quando não há criação ou transferência de competência, ocorrendo no âmbito da mesma pessoa jurídica (LEME, 2016).

Diante da diferenciação conceitual entre descentralização e desconcentração, Leme (2016) acredita que ambas estreitam os serviços com a população, mas necessitam de estruturação para atender as atribuições, porém a descentralização é mais adequada à gestão ambiental compartilhada, pois ela proporciona mecanismos ao controle social. Nesse cenário, Paavola (2005) sugere observar sobre a sobreposição de regimes de governança os quais tornam os recursos ambientais mais desprotegidos à medida que passam a ser mais valorizados.

No estudo realizado por Ezeah e Roberts (2014) na Nigéria, África, apontam uma série de problemas quanto à gestão dos resíduos. Para os autores, a sobreposição de funções e atividades entre Conselhos e Ministérios promovendo atritos, conflitos e desperdício de dinheiro público, que embora se conheça o estado atual da governança dos resíduos, o



governo ficou sobrecarregado com o problema, sendo aconselhável na concepção dos pesquisadores, o fortalecimento da governança em âmbito local para que este possa se concentrar mais em aspectos políticos e responsabilidades de monitoramento.

No estudo de Adams *et al.* (2020) avanços e retrocessos da governança ambiental brasileira são apontados, evidenciando os instrumentos de licenciamento ambiental e avaliação de impacto ambiental os quais participam do processo de desconstrução de políticas ambientais visto que são instrumentos que necessitam de aperfeiçoamento nos seus arranjos de governança ambiental pois a participação não é representativa na tomada de decisão. Outro elemento apontado na desconstrução se remete à extinção ou redução de orçamentos públicos para políticas ambientais e a dissolução de comissões e conselhos com profundos impactos na participação social.

Em vista disso evidencia-se a urgência da implantação de um sistema de governança ambiental que proporcione a participação social de forma representativa (LORENZETTI; CARRION, 2012) e que a compreenda como o estabelecimento, afirmação ou mudança das instituições no enfrentamento de conflitos ambientais (PAAVOLA, 2007). Leme (2016) diante dos desafios na gestão ambiental, em âmbito local, identificados em seus estudos, defende que esses podem ser superados com o fortalecimento da administração pública e pelo controle social, diante de uma sociedade empoderada e qualificada.

### **2.1.2 Histórico da governança ambiental**

A jornada da política ambiental brasileira parte da década de 1930, momento em que foram dados os primeiros passos na elaboração de normativos quanto à gestão de recursos naturais como o Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934) e o Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934). No período de 1930 a 1960, não havia uma definição de política ambiental ou uma instituição responsável pela política ambiental no Brasil, a preocupação era administração e controle de recursos naturais visando o aproveitamento econômico (MOURA, 2016), embora Cavalcanti (2004) considere que o código florestal e o das águas no ano de 1934 tenham representado marco importante na legislação do Brasil para a governança ambiental.

Para Jacobi (1999) até o final da década de 1970, o modelo de gestão pública brasileira estava direcionado à concentração de poder decisório e de execução no governo federal, distribuindo com os estados as atribuições e competências de menor relevância e ficando de responsabilidade dos municípios somente atribuições de interesse local.

Em 1972 por iniciativa da ONU acontece a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, representando uma tentativa de estreitamento entre direitos humanos e meio ambiente, trazendo discussões do debate político na agenda planetária e resultados como: o reconhecimento da problemática ambiental e a necessidade de atuação (GURSKI; GONZAGA; TENDOLINI, 2012).

O grande marco histórico mundial sobre políticas ambiental, não foi muito apreciado pela delegação brasileira na Convenção em 1972, a qual teve uma repercussão negativa mundialmente. Foi quando em 1973 “o governo brasileiro, pressionado pelas organizações multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial e o FMI, e ainda pelo *lobby* de grupos ecológicos dos países desenvolvidos, encaminha a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)” (SOUZA, 2009, p. 17). Na ocasião, de acordo com Silveira (2015, p. 9), “a prioridade do Governo era então, alcançar o “estágio de sociedade industrializada”, objetivo que não deveria ser limitado pela recente demanda em relação ao controle do uso dos recursos naturais e à poluição atmosférica”.

Como resultado foi criado pelo Decreto nº 73.030/1973 – revogado pelo Decreto nº. 99.604, de 13 de outubro de 1990 - no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), um órgão autônomo de administração direta que contava com um Secretário nomeado pelo Presidente da República e por um Conselho Consultivo do Meio Ambiente composto por membros de notório saber sobre o uso racional de recursos naturais e preservação ambiental (BRASIL, 1973).

Outro resultado da Conferência foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) com finalidade de coordenação e promoção de atividades ambientais (LORENZETTI; CARRION, 2012). Porém no estudo realizado por Mazzarino, Turatti e Petter (2020, tradução nossa), objetivando identificar a abordagem do PNUMA diante da governança ambiental, concluíram que embora a organização vise a governança inclusiva e com participação social, o material publicitário está direcionado aos interesses de governantes e lideranças, reprimindo o acesso a grupos com menos influência e até mesmo a sociedade civil.

Em 1975, ocorre o Seminário de Belgrado tendo como foco o desenvolvimento de programas de educação ambiental nos países membros da ONU, trazendo como objetivos o conhecimento, a conscientização, o comportamento, a participação social e a evidenciação do seu caráter interdisciplinar (TOZONI-REIS, 2002). Nesse contexto no Brasil, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) traz como um dos seus instrumentos a “garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a

produzi-las, quando inexistentes” (BRASIL, 1981, online), assim como criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), órgão superior com atribuição de assessoramento ao Presidente na formulação da política nacional (BRASIL, 1981, online). A criação desta lei representou para Moura (2016) um marco na política ambiental brasileira, repercutindo na época de forma inovadora ao abordar uma temática pouco debatida e pelo seu caráter descentralizador, sendo o principal instrumento na estruturação das instituições nas três esferas de governo que se organizaram através do SISNAMA.

Em 1988, foi introduzido na sua Constituição Federal (CF) um capítulo direcionado ao meio ambiente argumentando no seu artigo 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, online). Diante do exposto, explica Moura (2016, p. 17):

A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios.

Com base na Constituição Federal (CF) de 1988 a gestão ambiental tornou-se descentralizada distribuindo responsabilidades entre os entes federativos (GARCIA; GOMES, 2016). Nesse mesmo período no Brasil, emergiram uma diversidade de políticas públicas e de mecanismos de gestão ambientais os quais proporcionaram a expansão de movimentos sociais proporcionando a participação social na tomada de decisão (SEIXAS *et al.*, 2020).

Em 1992, acontece a Conferência Rio-92 ou Cúpula da Terra considerada por Lorenzetti e Carrion (2012) uma referência nos incentivos da participação da sociedade na governança ambiental, a qual foi motivada por significativas descobertas científicas ocorridas no período de 1980 como buraco na camada de ozônio, alterações climáticas e a perda da biodiversidade. Nesse mesmo contexto, a Rio-92 trouxe como resultado a elaboração da Agenda 21, um documento representado por um programa para a sociedade direcionado ao desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável (BARBIERI; SILVA, 2011).

O Brasil desde a Conferência Rio-92 tem sido receptivo ao debate a temas relacionados à governança em comparação aos países membros do G77 e China (LAGO, 2006). Entretanto, Câmara (2013) evidencia que a governança ambiental no Brasil sofre

influências de grupos conflitantes, principalmente relacionada à formulação de políticas públicas por meio da conduta de atores sociais.

Dez anos após a inserção do capítulo sobre o meio ambiente, é criada a Lei nº 9.605/1998, a qual dispõe sobre sanções diante de condutas e atividades que sejam consideradas lesivas ao meio ambiente popularmente conhecida por Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998). Por outro lado é publicada a Lei nº 9.795/1999 representativa à Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) configurando “processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (BRASIL, 1999, online).

Nesse âmbito, o acesso público a dados e informações é fortalecido e com o advento da Lei Federal nº 10.650/2003 dispendo sobre “o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981” (BRASIL, 2003, online) e o estreitamento dos canais de comunicação entre o Estado e Sociedade garantindo a:

Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados (BRASIL, Art. 2º, § 1º, 2003, online).

Dessa forma o cidadão passa a ter direito ao acesso às informações quanto às questões ambientais, visto que os órgãos da Administração Pública integrantes do SISNAMA devem permitir o acesso público a documentos e processos administrativos relacionados a temática ambiental, fornecendo todas as informações que estejam sob sua responsabilidade (BRASIL, 2003, online).

Outro avanço surge com a publicação da Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a qual estabelece que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente” (BRASIL, Art. 3º, I, 2011, online). Com isso, a partir da publicação da referida Lei, que regularizou o artigo 23 da CF de 1988 e a PNMA, normas para a cooperação compartilhada entre os entes da federação foram fixadas quanto à descentralização das questões ambientais no Brasil (MOURA, 2016).

Em 2012, o Rio de Janeiro, Brasil, é novamente sede da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+20 objetivando renovar o compromisso político trazendo proposições como “a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável” (LORENZETTI; CARRION, 2012, p. 726).

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) com a intenção de construir uma nova agenda baseada em noções de governança publicou um projeto denominado *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 das Nações Unidas*, representando um documento que incorporou a Agenda 21 de 1992 de forma mais clara, constituindo um instrumento de governança através de projetos com dimensões ambiental, social e econômica (LAVALL; OLSSON, 2019). Dessa forma a governança ambiental é determinante para a conquista da Agenda 2030 da ONU (SEIXAS *et al.*, 2020).

Adams *et al.* (2020) apontam um momento contemporâneo evidenciando a crise da pandemia do coronavírus a qual salientou a complexidade e a vulnerabilidade das questões socioambientais fortalecendo a relevância dos ODS da ONU. Concluem estes autores que a pandemia proporcionou uma reavaliação de prioridades socioambientais no Brasil destacando o papel da ciência e das universidades na edificação da Agenda 2030, demonstrando a importância da governança ambiental para a sociedade ao pactuar por um futuro comum.

### **2.1.3 Governança ambiental e os conselhos de meio ambiente**

O artifício mais habitual de participação e de controle social das políticas ambientais são os conselhos gestores de políticas públicas atuando como um espaço de diálogo entre Estado e sociedade direcionado a uma alocação de recursos públicos de forma mais eficiente (LEME, 2016). Na sua pesquisa baseada nas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Munic/IBGE, Leme (2016) evidencia a respeito da capacidade de promoção da gestão ambiental nos municípios, a necessidade de estruturas de meio ambiente como órgãos, secretarias e departamentos, existência de conselho de meio ambiente, recursos e legislação para o meio ambiente.

A governança envolve a participação de múltiplos atores sociais os quais diversificam ao expressar seus interesses e suas expectativas de negociações (FONSECA; BURSZTYN, 2009). Contam com o apoio de conselhos por terem uma função inovadora na democracia do país, pois através do aperfeiçoamento da representatividade e da participação, são capazes de interceder de forma direta em decisões políticas (OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007).

A participação social está direcionada a incentivar a participação de diversos atores, governamentais ou não, dando o mesmo destaque à participação dos cidadãos, estabelecendo condições necessárias para sua organização e associação (MILANI, 2008). Com isso os conselhos retratam espaços de diálogo e deliberação sobre temas de relevância pública, sendo um ambiente adequado para intermediação a respeito de reivindicações e conflitos direcionados ao controle social quanto às políticas (MOURA, 2016).

O conselho é um instrumento para a concretização do controle social - uma modalidade de exercício do direito à participação política, que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais e também durante a sua execução. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrado nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal) (ENAP, 2015b, p. 12).

São espaços democráticos e participativos de definição de consensos responsáveis e do bom funcionamento de uma boa governança (ZHOURI, 2008), envolvidos em sua formação por atores como representantes do governo, setor produtivo, sociedade civil organizada configurada na forma de ONGs, conforme enaltece Moura (2016).

Esses espaços também podem ter em sua formação a participação restrita de grupos privilegiados e acabar criando ou fortalecendo elites locais (FONSECA; BURSZTYN, 2009), assim como, acabam representando organizações somente para validar decisões tomadas em outros âmbitos (OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007). Em síntese, Moura (2016) pressupõe que a constituição de conselhos não representa uma garantia de cumprimento da sua finalidade e sua composição também não demonstra garantia de participação dos seus atores.

Conforme Facin *et al.* (2012), os conselhos de meio ambiente vem sendo alvo de enfraquecimento devido a instabilidades estruturais quanto à manutenção de seu funcionamento ou pela irrelevância nas pautas quanto às políticas ambientais, assim como a redução ou exaustão de suas competências quanto ao seu caráter de deliberação. No entanto, Moura (2016) considera ainda, que os conselhos representam um espaço de participação e de controle social mais consagrado nas políticas públicas ambientais.

Outro aspecto deve-se à inexistência ou precária divulgação das reuniões, resultando em participações limitadas e insuficientes para determinar a dinâmica de deliberação, a qual é a finalidade dos conselhos ambientais (WILDHAGEN; NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2016).

A manifestação de reivindicações de grupos e de setores da sociedade não representa que estas sejam atendidas, sendo necessário o seu reconhecimento e que se fortaleçam a ponto

de atentar lideranças dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008). Em síntese, o resultado do envolvimento da sociedade na tomada de decisão diante de questões ambientais com relação às políticas públicas resume-se em dificuldades, contrariedades, resistências e armadilhas (WILDHAGEN; NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2016).

No final do governo militar, entre os anos 1965 e 1985 a democracia no Brasil foi marcada pela presença de movimentos sociais e pela conquista de espaços de participação social (ADAMS *et al.*, 2020). Esse processo foi acompanhado pela redefinição das relações entre Estado e sociedade na década de 1970 que emergiu atores sociais com uma identidade democrática, estruturados através de espaços e de formas de participação para debater demandas e firmar alianças pelas lutas direcionadas à conquista de direitos comuns da sociedade (JACOBI, 1999).

Nos últimos anos, evidencia-se a evolução e o aprimoramento dos espaços de controle social, pois os municípios estão aos poucos assumindo as suas atribuições quanto à gestão ambiental, e ao mesmo tempo enfrentam dificuldades ao se depararem com práticas inadequadas idealizando na sociedade através do exercício do controle social uma forma de enfrentamento a esses desafios (LEME, 2016). Quanto a isso, a Lei nº 12.305/2010 articula-se a esse processo proporcionando o direito à informação e ao controle social para a sociedade por meio de instrumentos como os conselhos de meio ambiente e de órgãos colegiados municipais direcionados aos serviços de resíduos sólidos (BRASIL, 2010, online).

## 2.2 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

A Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) tramitou no Congresso Nacional a partir do Projeto de Lei nº 203 de 1º de abril de 1991, dispondo como ementa o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, o qual foi revogado recentemente pela Lei nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022, a qual regulamenta a PNRS.

O processo de formulação da PNRS foi caracterizado por disputas e conflitos de interesse (ALMEIDA; GOMES, 2018a), porém sua promulgação representa uma conquista para o país, lançando ao mesmo tempo desafios desde a implementação até a execução, visto que a lei tramitou por 21 anos no Congresso Nacional, sendo aprovada pelo Poder Executivo diante do enfrentamento de obstáculos e impedimentos burocráticos somente em agosto de 2010 (GODOY, 2013).

A PNRS está integrada com a PNMA e articulada com a PNEA e com a Política Federal de Saneamento Básico (BRASIL, 2010, online). Aplicam-se aos resíduos sólidos além da Lei nº 11.445/2007 que dispõe sobre diretrizes nacionais para o saneamento básico, normas estabelecidas por órgãos como SISNAMA, assim como pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO) (BRASIL, 2010, online). Nesse cenário, Machado (2012), evidencia uma visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos como um dos seus princípios praticando metodologias de interdisciplinaridade e de transversalidade, considerando “variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública” (BRASIL, 2010, online).

A abordagem legal quanto ao atendimento de questões ambientais tem como referência a Lei Federal nº 6.938/1981 que dispõe sobre a PNMA objetivando “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981, online). Esta construção evoluiu com a publicação da Lei Federal nº 9.795/1999 que dispõe sobre a PNEA, oferecendo como um dos seus princípios o “enfoque humanista, holístico, democrático e participativo” (BRASIL, 1999, online).



Além disso, a PNEA destaca como um dos seus objetivos estabelecidos no artigo 5º, inciso IV “o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania” (BRASIL, 1999, online).

A concretização da PNRS acontece através da participação de atores públicos ou privados os quais “assumem um papel significativo na implementação das políticas públicas, uma vez que são capazes de mobilizar recursos e estabelecer articulações entre outros atores, de modo a pôr em prática as metas, os programas e os planos estabelecidos” (TEIXEIRA; ARAÚJO, 2020, p. 8). Dentro desse processo da PNRS, os atores sociais não estão apenas condicionados à mera submissão da lei, pois ela traz princípios, objetivos e instrumentos que representam benfeitorias à sociedade, economia e meio ambiente em prol do desenvolvimento sustentável.

Estabelece como um dos seus princípios o direito da sociedade ao acesso à informação e ao controle social (BRASIL, 2010, online), representando conforme artigo 3º, inciso VI o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010, online), atuando como um mecanismo de governança ambiental, por constituir a:

Implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação Sociedade, Estado, mercados, direito, instituições, políticas e ações governamentais, associadas à qualidade de vida bem-estar, notadamente os aspectos relacionados com a saúde ambiental (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471)

Para isso a lei conta com um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo Governo Federal de forma isolada ou em cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, direcionados à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos conforme prevê o artigo 4º (BRASIL, 2010, online). No Quadro 1, observam-se os princípios, objetivos e instrumentos da PNRS.

Quadro 1 - PNRS: princípios, objetivos e instrumentos

| <b>Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010</b>  |
|--|
| <b>PRINCÍPIOS</b>  |
| I - a prevenção e a precaução;   |
| II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;  |
| III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, |

econômica, tecnológica e de saúde pública;

IV - o desenvolvimento sustentável

V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

IX - o respeito às diversidades locais e regionais;

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

### **OBJETIVOS**

I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;

XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

### **INSTRUMENTOS**

I - os planos de resíduos sólidos;

II - os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;

III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;

VI - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;

|  |
|--|
| <p>VII - a pesquisa científica e tecnológica;</p> <p>VIII - a educação ambiental;</p> <p>IX - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;</p> <p>X - o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;</p> <p>XI - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR);</p> <p>XII - o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA/SNIS);</p> <p>XIII - os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;</p> <p>XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;</p> <p>XV - o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;</p> <p>XVI - os acordos setoriais;</p> <p>XVII - no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles:</p> <p>a) os padrões de qualidade ambiental;</p> <p>b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;</p> <p>c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;</p> <p>d) a avaliação de impactos ambientais;</p> <p>e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA);</p> <p>f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;</p> <p>XVIII - os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;</p> <p>XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.</p> |
|--|

Fonte: Elaboração própria baseada na Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010, online).

Estão sujeitos à observância da PNRS “as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos” (BRASIL, 2010, online). Diante dessas responsabilidades, a PNRS estabelece no artigo 25 que:

O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento (BRASIL, 2010, online).

Embora a governança remeta a uma percepção de cooperação entre seus atores sociais, ela não está desvinculada das relações de poder características do esquema pluralista (ALMEIDA; GOMES, 2018b), diante disso é preciso observar quanto à PNRS que:

Partindo do pressuposto de que o discurso é uma forma de exercício de poder pelos atores, e sua análise torna-se relevante para se compreender o processo de formulação de políticas públicas, especialmente em casos como o da Política Nacional de Resíduos Sólidos, [...] que foi marcada por disputas de interesses que fizeram com que o processo legislativo se arrastasse por quase 20 anos (ALMEIDA; GOMES, 2018b, p. 136).

Godoy (2013) acredita que se a sociedade não apoiar ou participar das iniciativas oficiais de promoção da correta gestão de resíduos, o processo será um insucesso com efeitos

insignificantes. Por sua vez, Beck e Mendes (2017) enaltecem que para a sua viabilidade, a PNRS existe com a finalidade de atribuir transformações comportamentais mesmo que de forma arbitrária. Quanto a isso, a PNRS dispõe de instrumentos no artigo 8º, inciso III como a educação ambiental objetivando o “estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social” (BRASIL, 1999, online).

No artigo 6º são apresentados os princípios orientadores da PNRS, os quais são interpretados de forma integrada com o restante da lei. O princípio da prevenção e a precaução, de acordo com Marotti, Pereira e Pugliesi (2017), são complementares e se distinguem a partir do preceito de que o princípio da prevenção se dá na ação prévia. Porém, quanto ao princípio da precaução sua aplicação deve-se quando não há certeza ou comprovação dos danos, complementando que os planos de resíduos sólidos representam um exemplo de instrumento para o atendimento dessa demanda (MAROTTI; PEREIRA; PUGLIESI, 2017).

No princípio do poluidor-pagador e o protetor-recebedor quem degrada o meio ambiente deve pagar pela poluição provocada ou reparar na totalidade o dano provocado no ecossistema. Assim como aquele que de alguma forma preservou deixando de extrair os recursos naturais em prol da sustentabilidade ambiental ou social, deve ser recompensado ou remunerado por esse comportamento (RAUBER, 2011).

A partir dessa análise a PNRS dispõe no capítulo V a qual aborda sobre instrumentos econômicos, dispondo no artigo 42 que “o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento” a iniciativas que atenderem prioritariamente ações direcionadas à proteção e prevenção ambiental (BRASIL, 2010, online). Nesse mesmo âmbito, a PNRS concede incentivos fiscais, financeiros e creditícios às iniciativas que adotem posturas mais sustentáveis, direcionando ao princípio do protetor-recebedor, conforme estabelece Machado (2012), como uma forma de reconhecimento em troca da proteção ambiental.

Na concepção de Machado (2012) essas retribuições ou compensações econômicas são válidas somente quando o poder público manifesta condições de executá-las conforme artigo 44 da PNRS em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências poderão estabelecer normas concedendo incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, atendendo aos limites da Lei Complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000, online). Dialogando com o princípio da ecoeficiência conforme estabelece o artigo 6º, inciso V evidenciando a disponibilidade de preços competitivos, com produtos e serviços de qualidade com capacidade de contentar as

necessidades humanas contendo o impacto ambiental e a exploração dos recursos naturais (BRASIL, 2010, online).

Nesse âmbito, o princípio estabelecido no artigo 6º, inciso VIII sobre o “reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010, online), reflete para Machado (2012) como um valor social, pois atua na geração de trabalho e renda, visto que a reutilização e a reciclagem são provedoras de cidadania, relacionando-se também à integração dos catadores e incentivando a criação de cooperativas ou outras formas de associações.

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, outro princípio da PNRS, é complementar nesse processo visto que é uma cadeia formada por fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, cujo objetivo é de “minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos” (BRASIL, 2010, online).

Um dos objetivos da PNRS conforme artigo 7º, inciso XII, é a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, participando conjuntamente aos instrumentos estabelecidos no artigo 8º, inciso III como a coleta seletiva e logística reversa. Esta representa um mecanismo de progresso econômico e social, formado por processos que possibilitem a coleta e restituição dos resíduos sólidos ao reaproveitamento retornando ao setor empresarial ou recebendo uma destinação final de forma adequada (BRASIL, 2010, online).

Quanto ao princípio estabelecido no artigo 6º, inciso VIII, sobre o direito da sociedade à informação e ao controle social (BRASIL, 2010, online), Machado (2012) o determina como uma forma de proporcionar o direito de participação social. Para isso, a PNRS dispõe de instrumentos dispostos no artigo 8º, inciso XIII através dos conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde e também no inciso XIV por meio dos órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2010, online).

Outro princípio da PNRS trata sobre o respeito às diversidades locais e regionais (BRASIL, 2010, online) que aborda sobre a descentralização de atribuições regionais e locais. A PNRS na interpretação de Machado (2012) mostra que as regras foram estabelecidas com intenção de uniformidade, porém diversidade socioeconômica e ambiental não pode

representar um argumento para a transgressão à lei, devendo sim ser utilizada com a finalidade de adequar quanto às questões locais.

A partir desses princípios de cooperação, de acordo com Machado (2012), a solidariedade constitucional não permite que esses atores sociais fiquem separados e desinformados, pois seu distanciamento conduziria ao fracasso de uma política ambiental e social, que, enfim, é a sobrevivência de todos. Nesse contexto, direciona-se ao princípio do desenvolvimento sustentável, o qual a PNRS conceitua em seu artigo 3º, inciso XIII ao definir padrões sustentáveis de produção e consumo como a “produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras” (BRASIL, 2010, online), ou seja, é se direcionar ao princípio da razoabilidade e a proporcionalidade, apontado por Machado (2012) como noção de equilíbrio sendo capaz de se adaptar a diferentes épocas e condições sociais e pessoais.

Essas adaptações retomam um dos objetivos da PNRS, respeitando uma ordem de prioridade como a “não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010, online). Esse aspecto evidencia a responsabilidade pós-consumo ter configurado como uma questão marcante ao longo do processo de negociação da PNRS no legislativo (ALMEIDA; GOMES, 2018a), apoiando-se em Godoy (2013), que a maior dificuldade quanto à aplicação da PNRS deve-se que os setores mais consideráveis da sociedade ainda não manifestaram uma consciência dos seus princípios.

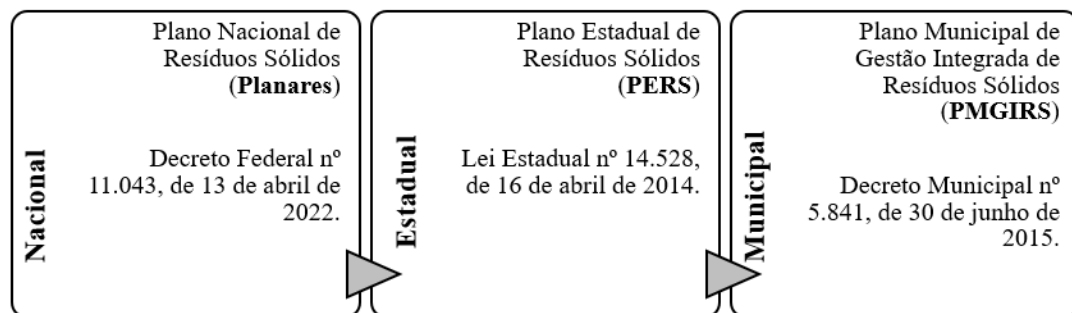
Outro aspecto abordado na PNRS deve-se à comercialização dos resíduos pelos catadores que regularmente é feita pelos empresários do lixo os quais naturalizam os vínculos de pobreza, pois não se organizam na forma de cooperativas ou por não disporem de conhecimento (BECK; MENDES, 2017). Com a PNRS, esse tipo de prática é enfraquecida devido ao estabelecimento da gestão integrada e do gerenciamento de resíduos sólidos baseados nos planos nacional, estaduais e municipais e pelo enfoque socioambiental definido no artigo 15, inciso V que estabelece “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010, online).

A própria PNRS direcionou a sua representatividade socioeconômica e ambiental através de um de seus objetivos integrando catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis tendo como instrumento conforme artigo 8º, inciso IV o “incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais

reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010, online). Por meio dessa tratativa, a PNRS protagonizou a categoria de catadores nos serviços de coleta seletiva, objetivando a proteção dessa classe de trabalhadores através de melhores condições de trabalho adequando-se aos princípios de sustentabilidade (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018), conquista essa que ocorreu pela representatividade de atores sociais como associações e do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) os quais alcançaram por meio desse meio jurídico a inclusão social (ALMEIDA; GOMES, 2018a).

A principal forma que a PNRS consubstanciou para colocar em prática seus princípios e objetivo se deu pela elaboração dos planos de resíduos sólidos o qual dedicou um capítulo exclusivo para essa tratativa. Ela evidencia no artigo 14 os seis principais modelos conforme Figura 1. Neste estudo foram considerados os três principais: o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) os quais representam instrumentos de participação social e governança ambiental.

Figura 1 – Modelo de política pública de resíduos sólidos



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental

O primeiro modelo é o PLANARES que representa um documento elaborado pela União sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tendo vigência indeterminada e horizonte de 20 (vinte) anos devendo ser atualizado a cada quatro (4) anos (BRASIL, 2010, online). Seu conteúdo mínimo está condicionado ao diagnóstico da situação atualizada dos resíduos sólidos, sugestão de cenários econômicos e internacionais, metas quanto à redução, reutilização e reciclagem, visando à redução de resíduos e rejeitos encaminhados à disposição final. Também deve apresentar metas quanto ao aproveitamento energético, quanto aos gases gerados na destinação e disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, assim como estabelece metas para a eliminação e recuperação de lixões no tocante à inclusão social, promovendo à emancipação econômica dos catadores de materiais recicláveis, entre outros (BRASIL, 2010, online).

Observa-se no artigo 14, parágrafo único, que a elaboração do PLANARES depende de um processo de mobilização e participação social, com realização de audiências e consultas públicas (BRASIL, 2010, online), dispondo de espaços de negociação e de educação com participação social cooperando para que a tomada de decisão aconteça de forma compartilhada (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

O segundo modelo são os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) de competência dos estados, com a condição do acesso aos recursos da União, ou por ela controlados, destinados aos empreendimentos e serviços, relativos à gestão de resíduos, conforme estabelece o artigo 16 (BRASIL, 2010, online). O PERS tem vigência indeterminada com atuação por 20 (vinte) anos com revisões a cada quatro anos compreendendo todo o estado dispondo como conteúdo mínimo conforme estabelecido na PNRS no artigo 17: diagnóstico e identificação dos principais fluxos de resíduos e seus impactos socioeconômicos e ambientais, as mesmas metas estabelecidas no PLANARES quanto à redução, reutilização e reciclagem, assim como quanto ao aproveitamento energético e eliminação e recuperação de lixões com inclusão social. Uma previsão em conformidade com os instrumentos de planejamento territorial e zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro deve ser apresentada demonstrando zonas favoráveis para localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou disposição final de rejeitos e de áreas degradadas em virtude da disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental e finaliza assegurando a garantia pelo controle social (BRASIL, 2010, online).

Por fim, o terceiro e último modelo consta no artigo 18 da PNRS que estabelece os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), os quais são condicionantes para os municípios terem acessos aos recursos da União ou por ela controlados, destinados aos serviços direcionados à limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, ou para se beneficiarem de incentivos e financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (BRASIL, 2010, online). Considera-se o artigo 18, § 1º da PNRS que serão dadas prioridades aos municípios no acesso aos recursos da União quando:

- I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos [...];
- II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (BRASIL, 2010, online).



O PMGIRS tem como conteúdo mínimo conforme estabelece o artigo 19 da PNRS o diagnóstico dos resíduos sólidos gerados, detalhando sua origem, volume, caracterização e formas de destinação e disposição final. Quanto a estas últimas deve ser apresentado a identificação de áreas favoráveis, em conformidade com o Plano Diretor e deverá identificar possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros municípios. Deverá constar também análise de indicadores de desempenho operacional e ambiental quanto aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, programas de educação ambiental promovendo os objetivos da PNRS, programas e ações que promovam a participação de grupos interessados especialmente cooperativas ou associações de catadores proporcionando emprego e renda e valorizando o resíduo sólido como bem econômico e de valor social, entre outros direcionamentos técnicos e atentando a alteração da periodicidade de sua revisão máxima a cada 10 (dez) anos conforme a nova lei do saneamento básico (BRASIL, 2020, online).

No âmbito da educação a PNRS estabelece no PMGIRS, artigo 19 programas e ações de capacitação técnica, programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos (um dos objetivos da PNRS) e programas e ações para a participação dos grupos interessados, especialmente cooperativas ou associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (BRASIL, 2010, online).

Nesse campo, Godoy (2013) aborda sobre a importância no desenvolvimento e implementação de ações direcionadas à conscientização e educação ambiental nas comunidades, pois de acordo com o artigo 5º, inciso I “o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos” (BRASIL, 1999, online) correspondem a um dos objetivos da educação ambiental.

Quanto ao aspecto socioeconômico e ambiental, a PNRS em seu artigo 19 evidencia mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos atendendo ao princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Nesse artigo, o inciso XIII recomenda que conste no PMGIRS um “sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007” (BRASIL, 2010, online).

Esta lei representa as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil a qual foi alterada pela Lei nº 14.026/2020 que atualiza o marco legal do saneamento básico. A Lei nº 14.026/2020 dispõe no artigo 29 que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil será assegurada através da “remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário”, especificando em seu inciso II que quando os serviços se tratarem de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos a cobrança se dará “na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades” (BRASIL, 2020b, online).

A mesma lei estabelece em seu artigo 35 que as taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos considerarão a “destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas, o consumo de água e a frequência de coleta” (BRASIL, 2020b, online).

Quanto aos obstáculos enfrentados pelos municípios, um dos maiores enfrentamentos está relacionado aos recursos financeiros (BECK; MENDES, 2017). Todavia, a lei oferece nos seus instrumentos conforme artigo 8º, inciso IX “os incentivos fiscais, financeiros e creditícios” (BRASIL, 2010, online). Além disso, disponibiliza alguns critérios para ajudar os municípios dando prioridade ao acesso de recursos federais com a implantação da coleta seletiva com participação de cooperativas e associações de catadores como abordado anteriormente fundamentado na PNRS.

Outra prioridade quanto aos incentivos federais trazida no artigo 45 da PNRS são os consórcios públicos estabelecidos pela Lei nº 11.107/2005 os quais têm o “objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos” (BRASIL, 2010, online), contribuindo com o que estabelece o artigo 7º, inciso X o atendimento de objetivos como:

Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira (BRASIL, 2010, online).

A PNRS também traz nos seus instrumentos, o incentivo à pesquisa científica e tecnológica conforme artigo 8º, inciso VII. Evidenciando no seu inciso VI a “cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos” retomando seus princípios conforme o artigo 6º, inciso VI na “cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” (BRASIL, 2010, online).

A representatividade da governança ambiental na PNRS pode ser manifestada por meio dos planos de resíduos sólidos, devendo ser “assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização” (BRASIL, 2010, online). Quanto ao PMGIRS, este “deve ter como base o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados, [...] devendo ser elaborado de maneira participativa, garantindo o amplo envolvimento da população” (BECK; MENDES, 2017, p. 46).

### **2.2.1 Resíduos sólidos**

Os resíduos sólidos mal destinados representam um dos problemas mais significativos quanto aos impactos ambientais das cidades (BECK; MENDES, 2017). Com isso, a adesão aos padrões de produção e consumo, de forma sustentável, associados ao gerenciamento de resíduos sólidos de maneira adequada é capaz de diminuir consideravelmente os impactos ambientais e à saúde (JACOBI; BESEN, 2011).

Para uma melhor compreensão da pesquisa, considera-se relevante o conceito de resíduos sólidos. Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), os resíduos sólidos representam:

Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível (ABNT, 2004).

Por sua vez, a PNRS no artigo 3º, inciso XVI, entende por resíduos sólidos:

Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010, online).

Estes estão relacionados aos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos previstos na Lei nº 11.445/2007 conforme o artigo 3º inciso XIX (BRASIL, 2010, online). Com o novo marco do saneamento conforme a Lei nº 14.026/2020 disposto no artigo 3º, o saneamento básico representa o “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” (BRASIL, 2020b, online).

De acordo com o artigo 3º inciso I, alínea “c” da Lei nº 14.026/2020, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são definidos como aqueles:

Constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana (BRASIL, 2020b, online).

A PNRS não se aplica aos rejeitos radioativos em virtude de dispor de legislação própria (BRASIL, 2010, online). Outro aspecto relevante da lei é a diferenciação conceitual entre resíduos sólidos e rejeitos, sendo estes definidos como “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010, online).

A classificação dos resíduos sólidos estabelecidos na PNRS pode ser quanto à origem e quanto à periculosidade. Quanto à origem são resíduos sólidos urbanos compostos por resíduos domiciliares e resíduos de limpeza urbana, resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil, resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes e resíduos de mineração (BRASIL, 2010, online). E quanto a sua periculosidade, podem ser resíduos perigosos ou não perigosos (BRASIL, 2010, online).

Um aspecto representativo quanto aos resíduos sólidos deve-se ao impacto social, ambiental e econômico da gestão e gerenciamento provocando:

Engarrafamentos, desabamentos, perda do patrimônio, infestação de doenças, alagamentos, contaminação de lençóis freáticos pelo chorume são efeitos diretos e indiretos que causam prejuízos econômicos, sociais e morais à população e ao erário público, que poderiam ser evitados (FLORES; VIEIRA, 2012, p. 55).

Quanto ao impacto social e ambiental relativo à participação, esta depende de outros aspectos como a mudança de conduta ao tratar o meio ambiente como uma fonte inesgotável de recursos, sendo necessário:

Definir estratégias para promover a redução de resíduos nas fontes geradoras, por meio de educação ambiental permanente, a coleta seletiva com inclusão de catadores e metas de redução de disposição de resíduos no solo, por meio de um plano de gestão abrangente, integrado e pactuado com a sociedade (JACOBI; BESEN, 2011, p. 153).

Nesse sentido, caso os produtos sejam projetados direcionados ao aproveitamento ou reaproveitamento total os resíduos reduziriam, sendo até mesmo considerados como erros de projeto (BONJARDIM; PEREIRA; GUARDABASSIO, 2018). Concomitante a isso, a definição de estratégias por meio do instrumento de educação ambiental, coleta seletiva com inclusão de catadores e definição de metas de queda no volume de disposição de resíduos no ambiente são sugestões apontadas que resultam na redução do volume de resíduos em suas fontes geradoras (JACOBI; BESEN, 2011).

### **2.2.2 Gestão de resíduos sólidos**

A gestão dos resíduos sólidos é complexa, diante das alternativas quanto ao tratamento e a recuperação do volume de resíduos, mas também pelas condições socioeconômicas de sua população (HETTIARACHCHI *et al.*, 2018). A gestão de resíduos sólidos tem como finalidade a redução da quantidade de resíduos e a prevenção quanto à poluição ambiental (LIU; XING; LIU, 2017), representando um grande desafio para os órgãos civis em todo o mundo (SONI; PATIL, ARGADE, 2016).

A gestão integrada de resíduos sólidos representa um dos objetivos da PNRS disposto no artigo 7º, inciso VII, sendo conceituada no artigo 3º, inciso XI como um “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010, online). Para que a gestão aconteça, é fundamental o cumprimento da legislação atuando de forma conjunta com

fiscalizações e responsabilizando os encarregados pela degradação ambiental motivada pela administração inadequada dos resíduos (BECK; MENDES, 2017).

De acordo com Lee (2020) a gestão municipal de resíduos sólidos e a governança representam um conjunto diversificado de partes interessadas, onde o governo deve definir as estruturas organizacionais mais vantajosas visando legitimidade e resultados políticos favoráveis. No documento *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), são evidenciadas as diferenciações conceituais e funcionais entre governança e gestão conforme demonstra o quadro que segue.

Quadro 2 - Conceitos e funções de Governança e Gestão

|                  | <b>Governança</b>  | <b>Gestão</b>  |
|------------------|--|--|
| <b>Conceitos</b> | O sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança.   | Parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência.  |
|                  | Relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas. Qualidade do processo decisório e sua efetividade.   | A gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos.                |
| <b>Funções</b>   | a) definir o direcionamento estratégico;<br>b) supervisionar a gestão;<br>c) envolver as partes interessadas;<br>d) gerenciar riscos estratégicos;<br>e) gerenciar conflitos internos;<br>f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;<br>g) promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. | a) implementar programas;<br>b) garantir a conformidade com as regulamentações;<br>c) revisar e reportar o progresso de ações;<br>d) garantir a eficiência administrativa;<br>e) manter a comunicação com as partes interessadas;<br>f) avaliar o desempenho e aprender. |

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (2014).

De acordo com Bauer *et al.* (2015) em um estudo brasileiro realizado no estado do Paraná sobre a aplicação da PNRS, demonstrou que a adequada gestão dos resíduos sólidos pelas prefeituras é um cenário distante devido a inexistência de vigilância e de divulgação em meios de comunicação a fim de despertar a consciência no cidadão que deve ser executado para que as prefeituras sejam obrigadas a discutir a PNRS. Com isso, atividades de educação e de conscientização aos consumidores podem contribuir para que a gestão de resíduos se realize (BECK; MENDES, 2017).

Para a gestão integrada de resíduos são indispensáveis políticas intersetoriais quanto a particularidades sociais, ambientais e econômicas que estejam relacionadas ao saneamento

básico (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018). Diante desses aspectos, a PNRS aborda sobre as informações como instrumentos dentro de sua política, os quais estão dispostos no artigo 8º respectivamente nos incisos XI e XII através do SINIR e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINIS). O SINIR foi instituído pela Lei nº. 7.404/2010 revogada pelo Decreto nº. 10.936/2022 os quais o declaram estar sob a coordenação e articulação do MMA dispondo vários objetivos conforme estabelecidos no artigo 77, entre eles “informar a sociedade sobre as atividades realizadas no âmbito da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, assim como “disponibilizar periodicamente à sociedade o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no País, por meio do inventário nacional de resíduos sólidos” (BRASIL, 2022, online).

De acordo com artigo 12 da PNRS “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão e manterão, de forma conjunta, o SINIR, articulado com o SINIS e o SINIMA” (BRASIL, 2010, online). Complementa-se em seu parágrafo único a incumbência dos Estados e municípios em “fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do SINIR todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento” (BRASIL, 2010, online). Ressalta-se com isso, a importância da participação da sociedade em projetos desenvolvidos nos municípios promovendo a educação ambiental e a mudança comportamental quanto aos hábitos de consumo e descarte.

A perspectiva da governança deve ser capaz de demonstrar de forma transparente quais partes interessadas estão envolvidas, seus responsáveis e, dar sugestões nas resoluções de problemas (HETTIARACHCHI *et al.*, 2018). Portanto, é importante que o cidadão procure se informar em como participar dos projetos e manifestar interesse e contribuição diante das futuras gerações procurando transmitir o entendimento de forma consciente (BAUER *et al.*, 2015).

### **2.2.3 Gerenciamento de resíduos sólidos**

O gerenciamento de resíduos sólidos representa conforme a PNRS artigo 3º, inciso X, um “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010, online). Representa uma série de etapas que estimula o envolvimento da participação social além dos conselhos e comitês, não havendo restrição etária e contribuindo com o processo inicial do gerenciamento

através da coleta seletiva definida conforme artigo 3º, inciso V como a “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição” (BRASIL, 2010, online). Nessa etapa observa-se o aprendizado social e a educação ambiental.

Nesse mesmo contexto, o novo marco do saneamento em seu artigo 3º-C considera como serviços públicos especializados de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como “as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos resíduos” (BRASIL, 2020b, online).

A realização dessas etapas, contam com a atribuição do catador de material reciclável, categoria que teve reconhecimento profissional pelo governo brasileiro através do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em 2002 pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), sob o código 5192 podendo ser também denominado como selecionador de material reciclável e operador de prensa de material reciclável (CBO, 2002). De acordo com essa classificação, são trabalhadores responsáveis pela coleta e seleção de material reciclável e reaproveitável assim como pela venda e organização para expedição, devendo também atentar a manutenção do ambiente e instrumentos de trabalho e divulgar a atividade de reciclagem, administrando suas tarefas e as executando de forma segura (CBO, 2002).

As atividades do catador estão sujeitas a problemas de saúde, assim como a preconceitos sociais, não estando regulamentadas quanto aos direitos trabalhistas vivendo a precariedade diante de condições de trabalho informal e de remuneração (MEDEIROS; MACÊDO, 2006). Em contrapartida, são especialistas no fornecimento de serviços de gerenciamento de resíduos, pois conhecem suas organizações melhor do que administradores ou formuladores de políticas públicas (HETTIARACHCHI *et al.*, 2018).

Esta atividade constitui para muitos trabalhadores a única maneira de sobreviverem particularizando uma oportunidade de inclusão no mercado de trabalho que tem como característica a exclusão (MEDEIROS; MACÊDO, 2006). Porém, com o reconhecimento dessa categoria profissional em 2002, os catadores ao trabalharem em cooperativas ou de forma autônoma conquistaram direitos inéditos como o fundo de garantia, licença maternidade, aposentadoria, entre outros benefícios sociais disponíveis aos trabalhadores (HERNANDES *et al.*, 2015). Apesar disso em experiências realizadas no Brasil no âmbito da PNRS, a formalização do trabalho dos catadores em grande parte ainda não resultou na inclusão socioproductiva (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020).

Outra etapa do processo de gerenciamento diz respeito à disposição final ambientalmente adequada, conceituada no artigo 3º, inciso VIII como “distribuição ordenada



de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos” (BRASIL, 2010, online). Enquanto a destinação final ambientalmente adequada de acordo com o artigo 3º inciso VIII da PNRS corresponde a:

Destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA, do SNVS e do SUASA, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (BRASIL, 2010, online).

De acordo com o panorama do Brasil realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), “a maior parte dos RSU coletados segue para disposição em aterros sanitários, tendo registrado um aumento de 10 milhões de toneladas em uma década, passando de 33 milhões de toneladas por ano para 43 milhões de toneladas” (ABRELPE, 2020, p. 20). Porém em grandes cidades, os aterros estão chegando ao limite necessitando que os resíduos sejam transportados para outros municípios a distâncias significativas (JACOBI; BESEN, 2011).

Com o advento da Lei Federal nº 11.445/2007 no artigo 29 considerava-se antes da alteração de sua redação pelo novo marco legal do saneamento através da Lei nº 14.026/2020 “os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços” (BRASIL, 2007, online). Essa cobrança de uma taxa proporcional representa um estímulo à conscientização e educação dos cidadãos, pois contribui além da forma remuneratória, mas também na redução do volume de resíduos produzido e no seu desperdício (JACOBI; BESEN, 2011).

A contabilização dos custos representa um elemento essencial na garantia da eficiência e detecção de irregularidades nos serviços de resíduos sólidos, os quais podem partir de indicadores de custo unitário sendo utilizados na determinação dos orçamentos quanto a garantia da sustentabilidade financeira, ambiental e social (HETTIARACHCHI *et al.*, 2018). Complementam os autores que a adoção desses métodos de cobrança e a promoção de coleta mais eficiente contribui para o aumento da receita do gerenciamento de resíduos do governo.

Nesse cenário, Pelotas-RS promoveu a instituição da taxa de coleta de lixo através da Lei nº 3.279/1989, artigo 1º estabelecendo como fato gerador “a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta e remoção de lixo, domiciliar ou não, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (PELOTAS, 1989, online), fato que em 22 de junho

de 1990 foi revogado por intermédio da Lei nº 3.296/1990. Há alguns anos esse assunto voltou à pauta no município, motivando a cobrança da Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TCDR) através da Lei nº 6.411/2016 destinada conforme artigo 1º ao custeio deste serviço público, constituindo como fato gerador da taxa “a utilização efetiva ou potencial do serviço público divisível, prestado ou posto à disposição, de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos” conforme estabelecido artigo 2º (PELOTAS, 2016, online).

Sugerem Hettiarachchi *et al.* (2018) o estabelecimento e operação de uma empresa pública com autonomia administrativa e financeira para faturar por meio das suas prestações de serviços. Nesse aspecto, em Pelotas (RS) o registro do faturamento se dá pela sua autarquia, o SANEP que a realiza de forma integrada a sua cobrança mensal de tarifa de água, coleta e tratamento de efluentes sanitários, sendo registrada como receita própria na conta mensal de saneamento (PELOTAS, 2016, online). A taxa tem como base de cálculo o equivalente ao custo do serviço público de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, sendo calculada anualmente baseada na Unidade de Referência Municipal (URM) tributária vigente na competência do mês de janeiro (PELOTAS, 2016, online).

Nesse contexto, estratégias que contribuiriam sensivelmente nos orçamentos municipais brasileiros os quais estão submersos em consideráveis déficits orçamentários, seriam a separação de materiais passíveis de reciclagem o que reduziria os custos de tratamento com resíduos (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020). Porém, esse processo não avança, pois a atenção quanto à destinação ambientalmente adequada dos resíduos não tem sido priorizada por negligência da sociedade e do poder público (BECK; MENDES, 2017).

Quanto a esse aspecto orçamentário ficou estabelecido no artigo 35 do novo marco do saneamento que as “taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada” (BRASIL, 2020b, online). Complementa em seu § 2º que a não proposição de instrumento de cobrança pelo município, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, configura renúncia de receita com aplicação das disposições e penalidades previstas no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000, online).

De acordo com o artigo 14, § 1º, da LRF, a renúncia de receita configura a:

Anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (BRASIL, 2000, online).

Outro aspecto que contribui com este cenário financeiro, decorre através da Lei de Licitações nº 14.133/2021, dispondo em seu artigo 75 que é dispensável a licitação de acordo com inciso IV, alínea “j”, a contratação que tenha como objeto a:

Coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública (BRASIL, 2021, online).

Quanto aos aterros sanitários, esses são considerados recursos adequados para a destinação de forma ambientalmente adequada dos rejeitos, consistindo uma técnica de acondicionamento no solo que não acarreta danos à saúde e segurança, assim como reduz os impactos ambientais, pois está baseado em estudos de engenharia desenvolvidos em prol do meio ambiente (BECK; MENDES, 2017). Porém na concepção da ABRELPE (2020) a quantidade de resíduos destinados de forma inadequada como lixões e aterros controlados, aumentou de 25 de milhões de toneladas ao ano para pouco mais de 29 milhões de toneladas anual.

Os lixões são ambientes de origem de doenças e proliferação de pragas, seu ecossistema é formado por gases que contaminam o ar e pelo chorume derivado da decomposição dos resíduos que contamina os lençóis freáticos e polui as águas (BECK; MENDES, 2017), confrontando um dos objetivos da PNRS estabelecido no artigo 7º, inciso I quanto a “proteção da saúde pública e da qualidade ambiental” (BRASIL, 2010, online).

Com isso, os municípios ainda enfrentam desafios quanto a total adequação à PNRS sendo necessária a redução, reaproveitamento e a reciclagem com aplicação da coleta seletiva para que a meta de envio de rejeitos para aterros sanitários seja atingível (FIGUEIREDO; BASTOS; MENESES, 2020). E com o cenário mundial da pandemia do COVID-19 até os dias atuais, Auad *et. al.* (2021) evidenciam o agravamento da problemática do gerenciamento de resíduos sólidos carecendo urgência no atendimento de normas em virtude do aumento na geração de resíduos descartados por pessoas infectadas ou suspeitas, como máscaras, luvas, entre outros que podem colocar em risco os trabalhadores envolvidos na coleta convencional e

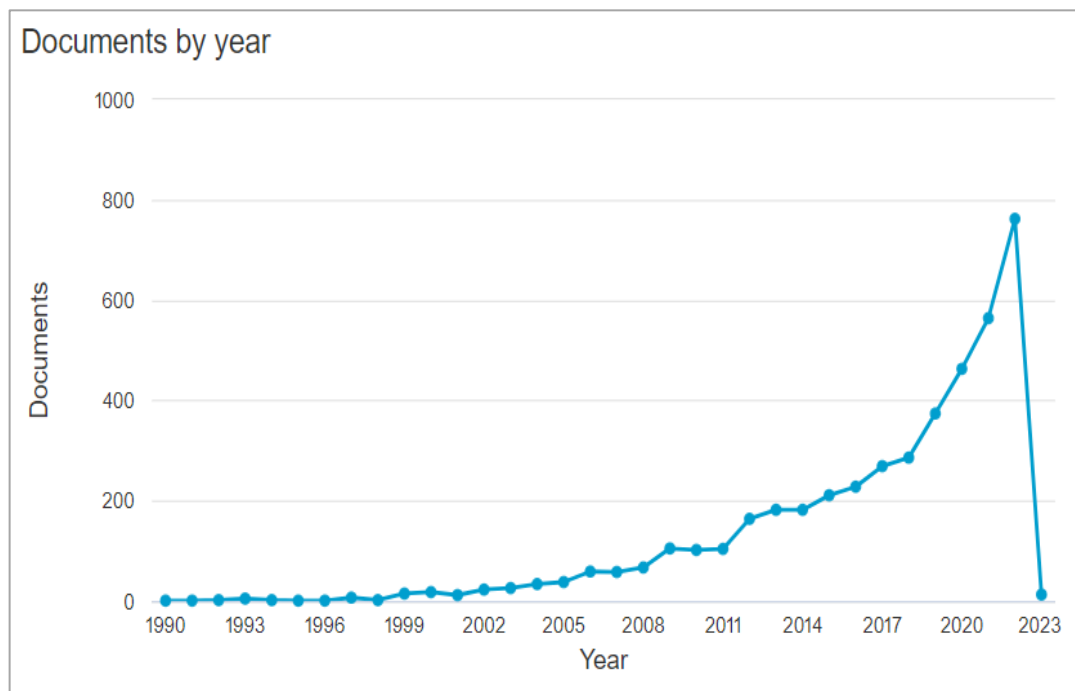
seletiva, finalizam propondo que ações devem ser tomadas para que seja garantida a gestão dos resíduos e a promoção da educação ambiental como medida de enfrentamento.

#### 2.2.4 Estudos anteriores e contribuições

A presente subseção objetiva demonstrar contribuições de estudos anteriores com a finalidade de apreciar experiências associadas realizadas em âmbito internacional, nacional e municipal. Fez-se inicialmente pesquisas na literatura acadêmica através da base de dados *Scopus* com a expressão “*environmental governance*”, com critérios somente artigos e sem restrição temporal (anos 1990-2023) resultando em 4.381 resultados.

O resultado dessa pesquisa demonstrou que a governança ambiental é um tema que vem se intensificando na literatura acadêmica conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 - Documentos publicados por ano na *Scopus* de 1990 a 2023

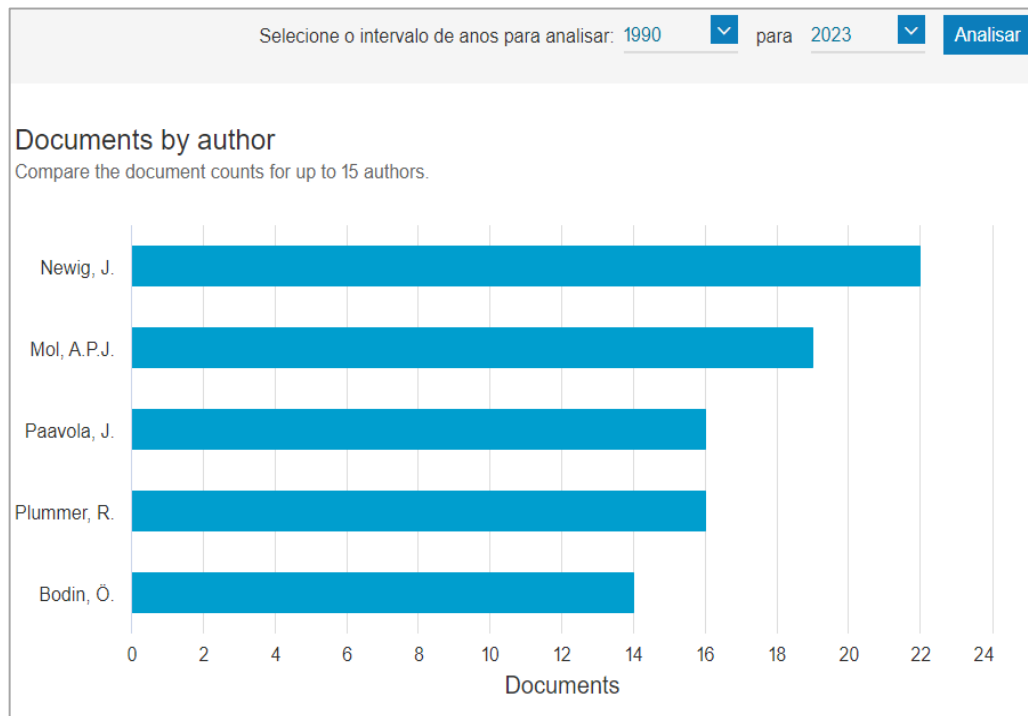


Fonte: *Scopus* (2022)

A mesma pesquisa também apresentou os cinco principais autores de governança ambiental na literatura mundial, sendo estes respectivamente: *Jens Newig*, *Arthur Petrus Johannes*, *Jouni Paavola*, *Ryan Pluma* e *Örjan Bordin*, os quais são demonstrados na Figura 3 sua representatividade quanto a publicações na base *Scopus*. Nesse cenário, tratando-se especificamente sobre resíduos sólidos, as pesquisas de *Jacobi*, *Günther* e *Giatti* (2012)

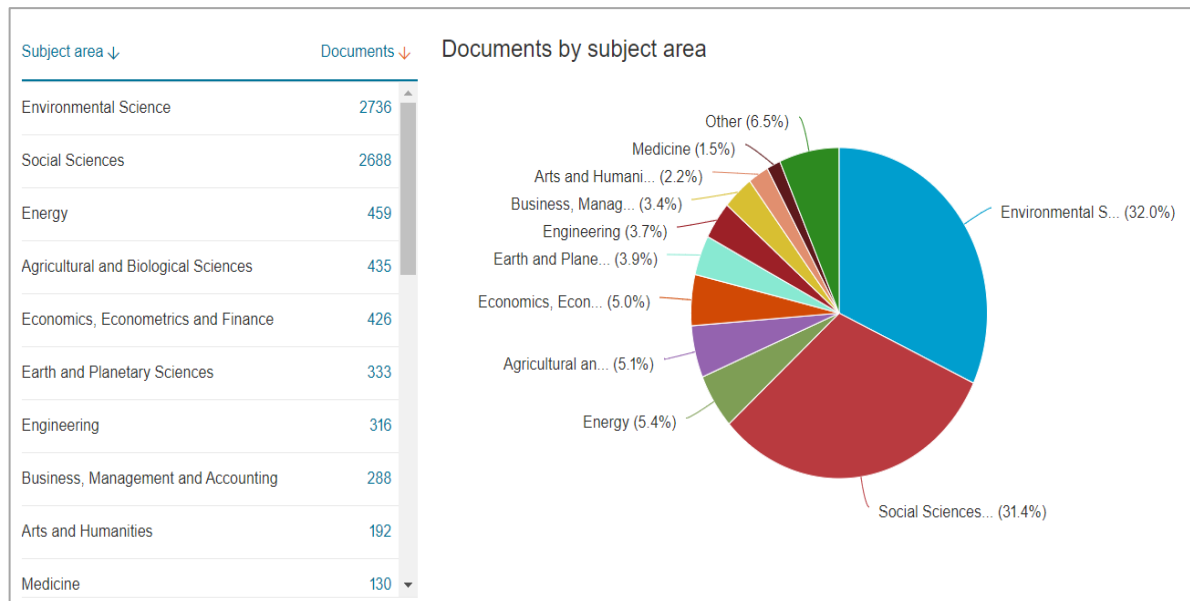
evidenciam que a governança ambiental direcionada os recursos hídricos e resíduos sólidos passaram a ocorrer a partir de 2004.

Figura 3 - Documentos por autor na base *Scopus* de 1990 a 2023



Fonte: *Scopus* (2022)

Na mesma análise, identificou-se que a governança ambiental transita em diversas áreas do conhecimento predominando: *Environmental Science* (32%) e *Social Sciences* (31,4%) e o restante (36,6%) distribuído em diversas áreas específicas, comportando-se de forma interdisciplinar conforme demonstra a Figura 4 extraída da base de dados *Scopus*.

Figura 4 - Documentos por área de estudo na base *Scopus* de 1990 a 2023

Fonte: *Scopus* (2022)

Nesse contexto, buscou-se conhecer os cinco principais autores de governança ambiental mencionados recentemente e descobrir suas principais contribuições conceituais para a literatura acadêmica. Os resultados estão resumidos no quadro que segue.

Quadro 3 - Abordagens internacionais sobre “*environmental governance*”

| Autor (es)  |  | Governança Ambiental (“ <i>environmental governance</i> ”)   |
|-------------|--|--|
| Newig, J.   | Jager; Newig; Challies; Kochskamper (2020) | A participação em geral tem um efeito positivo para o padrão ambiental de resultados de governança, em particular nos casos em que os participantes receberam influência considerável sobre as decisões e resultados.  |
|             |  | Participação de atores não estatais na tomada de decisão ambiental pública (que usamos como sinônimo de governança ambiental) e como esses atores trocam e colaboram com atores governamentais para chegar a decisões coletivamente vinculativas sobre questões ambientais.  |
|             | Gollata; Kochskamper; Jager; Newig (2021)  | Na governança ambiental, os modos participativos de tomada de decisões e planejamento político estão se tornando mais predominantes.   |
| Mol, A.P.J. | Bulkeley; Mol (2003)                       | A “socialização” da governança ambiental envolve a inclusão de uma gama mais ampla de “públicos” no processo de tomada de decisão.   |
|             | Zhong; Mol (2008)                          | O aumento da participação pública na formulação de políticas tem sido defendido em todo o mundo, não só por suas propriedades democráticas, mas também pelo seu potencial de contribuir para um sistema de governança eficaz, eficiente e responsável.<br>As audiências públicas tornaram os processos de tomada de decisão do governo mais transparentes e legitimados. |

continuação...

| Autor (es)  |   | Governança Ambiental (“ <i>environmental governance</i> ”)  |
|---|---|---|
| Paavola, J.   | <i>Paavola, Jouni (2005)</i>                    | Em vez de um ator externo, o Estado deve ser entendido como uma arena de ação coletiva que é muitas vezes pertinente à governança ambiental.  |
|   |   | A natureza da governança ambiental como resolução de conflitos significa que as soluções de governança devem atingir um equilíbrio legítimo entre interesses diversos e conflitantes nos recursos ambientais.   |
| A governança ambiental é melhor compreendida como a resolução de conflitos ambientais que têm sua origem na interdependência dos atores envolvidos. |   |   |
| O raciocínio de interdependência sugere que a escolha de soluções de governança é uma questão de justiça social e não de otimização econômica.      |   |   |
|   | <i>Wesselink; Paavola; Fritsch; Renn (2011)</i> | A participação tornou-se um mantra para a governança ambiental.   |
| Plummer, R.   | <i>Armitage; De Loe; Plummer (2012)</i>         | Os governos não são mais a fonte mais importante de tomada de decisão no campo ambiental. Em vez disso, novos atores estão desempenhando papéis críticos de tomada de decisão, e novos mecanismos e fóruns para tomada de decisão estão se tornando importantes.  |
|   |   | Esvaziamento do “Estado” e a hibridização dos arranjos de governança. Como parte dessa mudança, há oportunidade para modelos emergentes de governança envolvendo atores estatais e não estatais que cooperam para alcançar objetivos compartilhados.  |
|   |   | Os governos não são e de fato não podem ser, a fonte mais importante de autoridade para a tomada de decisões ambientais. A tomada de decisões agora deve acomodar diversas visões, redes e parcerias híbridas entre atores estatais e não estatais, e deve incluir oportunidades para aprendizado compartilhado.  |
| Bodin, Ö.   | <i>Garcia; Bordin (2019)</i>                    | A participação continua a ser um tópico central na literatura sobre governança ambiental e, ao longo do tempo, esse foco levou a uma infinidade de conceitos e estruturas alinhados, todos enfatizando o valor da participação até certo ponto. Encontramos, por exemplo, conceitos e estruturas como “governança”, “governança colaborativa”, “cogestão”, “cogestão adaptativa”, “governança adaptativa”, “governança interativa”, “engajamento das partes interessadas”, “cogestão cívica”, “participação”, “participação efetiva”, “democracia deliberativa”, etc. |

Fonte: Elaboração baseada em pesquisa na *Scopus* (2022).

Na construção inicial deste estudo, ainda na sua fase de projeto, realizou-se uma pesquisa em fevereiro de 2021 e revisada em julho de 2021 estruturando uma revisão sistemática na literatura científica, objetivando identificar, selecionar, avaliar e sintetizar relevantes indicadores disponíveis representando um caminho que tente esclarecer controvérsias apoiando-se em estudos de demonstrem melhor qualidade sobre o assunto podendo ser considerado o melhor nível de evidência para tomadas de decisão (GALVÃO; PEREIRA, 2014). Diante desses aspectos, para este estudo a governança ambiental identificou-se os seguintes conceitos de governança ambiental “*environmental governance*” conforme os autores demonstrados no Quadro 4.

Quadro 4 - Abordagens nacionais sobre “*environmental governance*”

| Autor (es)                        | Governança Ambiental  |
|-----------------------------------|---|
| <i>Fonseca e Burszryn (2009)</i>  | Participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leve em conta fatores extraeconômicos.  |
| <i>Jacobi e Sinisgalli (2012)</i> | A governança ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente. É um processo participativo, e acima de tudo, de aprendizagem.   |
|                                   | Arenas de negociação, práticas educativas e participação da sociedade civil, ferramentas para contribuir para o processo de construção de tomada de decisão compartilhada.  |
|                                   | Conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. |
| <i>Moura (2016)</i>               | Atributos desejáveis para governança ambiental no setor público: economicidade, transparência e prestação de contas para a sociedade (accountability) e capacidade de responsividade.   |
| <i>Santos e Bacci (2017)</i>      | A governança se dá mediante participação, envolvimento e negociação de atores, assim como por meio da descentralização, transferência de poder através de mecanismos de mediação de conflitos. Aprendizagem social promovendo o (re)pensar de conceitos promovendo novos conhecimentos, valores e competências.                                   |

Fonte: Elaboração baseada no referencial teórico da pesquisa.

A decisão pela revisão sistemática justifica-se por sua abrangência e não ser tendenciosa na sua preparação, sendo que os critérios adotados são divulgados possibilitando que outros pesquisadores possam repetir o procedimento (GALVÃO; PEREIRA, 2014). A partir disso observou-se a possibilidade de um novo buscador e foi estabelecido o *Google Acadêmico* ou *Google Scholar*, uma ferramenta de busca do *Google* na pesquisa de artigos, dissertações, teses, livros entre outras publicações, evidenciando-se por dispor do maior percentual de citações em todas as áreas prevalecendo sobre bases de dados *Scopus* e *Web of Science*<sup>2</sup>, fornecendo dados para a elaboração do quadro com autores e contribuições utilizados neste estudo.

A partir de então, aplicou-se no *Google Acadêmico* a expressão “*environmental governance*” em qualquer idioma e ordenado por relevância a critério do buscador, com intervalo temporal de 10 anos (2010 – 2020), tendo em vista que “o pesquisador deve sempre consultar o ano de publicação dos materiais – aconselhamos que o prazo não seja superior a dez anos de publicação” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 81), viabilizando também com o período de publicação da PNRS em 2010 e atendimento à orientação metodológica desses autores.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://blog.scielo.org/blog/2019/11/27/google-academico-web-of-science-ou-scopus-qual-nos-da-melhor-cobertura-de-indexacao/#.YPD2eOhKhPY>



A partir dessa pesquisa, fez-se a leitura dos títulos dos 200 resultados mais relevantes atendendo ao critério de adequação a estudos anteriores ou que fornecessem embasamento teórico para o estudo da temática em nível municipal. Dos 200 resultados, leu-se todos os títulos e selecionou-se somente artigos que abordassem sobre a temática em âmbito municipal para posterior leitura dos seus resumos e textos completos, conforme mostrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Estudos relacionados em âmbito municipal

| Ano  | Metodologia  | Autor(es)   | Título   | Objetivo  |
|------|--|---|--|---|
| 2012 | Análise bibliográfica;<br>Análise de conteúdo de caráter temático. | <i>Giaretta, J. B. Z.;<br/>Fernandes, V.;<br/>Philippi Jr., A.</i>  | Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil.                                  | Analisar os fatores que condicionam o sucesso ou fracasso da participação social junto à gestão ambiental nos municípios brasileiros.   |
| 2013 | Estudo de caso;<br>Entrevistas.                                    | <i>Espada, A. L. V.</i>   | Contribuição da Governança Ambiental no Desenvolvimento Local: Exemplo de Uma Cooperativa de Manejo Florestal Comunitário. | Discutir em que medida a governança ambiental pode contribuir para o êxito de programas e projetos de desenvolvimento local.  |
| 2014 | Pesquisa bibliográfica.  | <i>Nogueira, C. F. F. A.</i>  | A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Coleta Seletiva e seus Atores – O Caso do Distrito Federal.                       | Apresentar as ações de iniciativa da sociedade e do setor empresarial, bem como o papel do Estado, em especial do Distrito Federal, em prol do cumprimento da PNRS.   |
| 2016 | Estudo teórico empírico, descritivo e de natureza qualitativa.     | <i>Silva, É. A. F.;<br/>Alcântara, V. D. C.;<br/>Pereira, J. R.</i> | Governança e Esfera Pública Sobre Resíduos Sólidos Urbanos no Âmbito Municipal.  | Analisar os elementos constitutivos da governança pública e da esfera pública em torno da gestão da PNRS no contexto do município de Lavras (MG).   |
| 2016 | Revisão bibliográfica.   | <i>Empinotti, V. L.;<br/>Jacobi, P. R.;<br/>Fracalanza, A. P.</i>   | Transparência e a governança das águas.  | Analisar como a transparência se transformou em um indicador de qualidade da prática da governança.   |
| 2017 | Entrevistas semiestruturadas e questionários.                      | <i>Pereira, M. D. P.;<br/>Souza, K. S.</i>                          | Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): avanços ambientais e viés social nos municípios de pequeno porte.            | Analisar como os municípios de pequeno porte (quatro municípios da Zona da Mata mineira) tem enfrentado o desafio de colocar em prática os mandamentos da PNRS e, ainda, o que tais municípios têm feito no sentido de concretizar esse “viés social” proposto pelo legislador. |
| 2018 | Estudo descritivo qualitativo e quantitativo.                      | <i>Bicalho, M. L.;<br/>Pereira, J. R.</i>                           | Participação Social e a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos: Um estudo de caso de Lavras (MG).                             | Analisar a participação social na gestão dos resíduos sólidos urbanos sob a perspectiva da gestão social e ambiental.   |

continuação ...

| Ano  | Metodologia  | Autor(es)   | Título   | Objetivo   |
|------|--|---|--|--|
| 2018 | Entrevistas;<br>questionários.                                   | <i>Trindade, L. DE L.; Scheibe, L. F.; Ribeiro, W. C.</i> | A governança da água: o caso dos Comitês dos rios Chapecó e Irani (SC).  | Analisar como está sendo desenvolvida a governança da água na Região Hidrográfica do Meio-Oeste Catarinense, a partir da aplicação de dois modelos de análise da governança da água.   |
| 2019 | Estudo de caso, qualitativo, pesquisa descritiva e exploratória. | <i>Brito, A. R.; Martins, R. C.; Lambertti, E.</i>        | A Governança Ambiental em cenário binacional.  | Analisar a governança ambiental em um cenário binacional, nas cidades gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), buscando-se identificar as políticas ambientais nacionais dos dois países (ações conjuntas e individuais) e seus impactos/efetividade em um território internacional. |
| 2020 | Pesquisa bibliográfica;<br>Entrevista.                           | <i>Teixeira, J. C. M.; Araújo, M. A. D. DE. I</i>         | Implementação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Município de Natal (RN): O Papel dos Atores. | Analisar o papel dos diversos atores envolvidos no processo de implementação do PMGIRS e as transformações ocorridas na gestão de resíduos sólidos do município resultantes das articulações ocorridas durante a sua execução.   |
| 2020 | Estudo de caso; entrevistas; análise documental.                 | <i>Paz, M. G. A.; Fracalanza, A. P.</i>                   | Controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana.                         | Avaliar a incorporação do tema do saneamento básico no Conselho Municipal de Política Urbana do Município de Guarulhos (SP).   |

Fonte: Elaboração própria baseada em pesquisa documental no *Google Acadêmico* (2010 – 2020).

As contribuições de estudos anteriores partem de uma análise da governança ambiental em um cenário binacional nas cidades de Ponta Porã no Brasil e Pedro Juan Caballero no Paraguai que trazem como resultado o entendimento da descentralização no processo decisório em relação à gestão dos recursos naturais, evidenciando a necessidade do rompimento de barreiras políticas, culturais e jurídicas além da necessidade de atuação conjunta desses países na sua capacitação técnica e política. Evidenciam nesse cenário, a necessidade da instituição da governança ambiental de um país, tanto em nível local como global diante da atual dinâmica capitalista, pois depende de fatores econômicos, sociais e políticos, sendo indispensável o envolvimento de atores de múltiplos segmentos sociais (BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019).

Já o cenário encontrado no Distrito Federal no estudo de Nogueira (2014) objetivando apresentar as iniciativas da sociedade, setor empresarial e o papel do Estado e em especial do Distrito Federal, em prol do cumprimento da PNRS, deparou-se com a falta de consciência ambiental e de vontade política, assim como a necessidade de transformação quanto à cidadania, cultura, educação e ética para que a PNRS seja realizada de forma correta, sugerindo ainda investimentos em educação ambiental com a população. O estudo revelou que o Distrito Federal não tem cumprido seu papel perante à PNRS e a iniciativa privada

cumpra em parte, e reforça que cada um deve atuar dentro de seu papel sendo que os maiores participantes dentro desse cenário são os catadores e as cooperativas e mesmo assim atuam de forma precária e sem incentivo necessário do Estado.

Quanto à discussão de quanto a governança ambiental contribui com êxito em programas e projetos de desenvolvimento local, Espada (2013) ao desenvolver um estudo com uma Cooperativa de Manejo Florestal Comunitário, concluiu que esta apoia o desenvolvimento local pois fortalece os atores locais tornando-se agentes do desenvolvimento resultando em redes de relações e capital social. Complementa a autora que esses movimentos geram mecanismos de confiança e cooperação entre os atores sociais promovendo o empoderamento e a governança, assim como a conservação do meio ambiente baseada na sustentabilidade.

Mas o que condiciona o sucesso ou fracasso da participação social junto à gestão ambiental nos municípios brasileiros? Esse é o objetivo do estudo de Giaretta, Fernandes e Philippi Jr. (2012), os quais identificaram fatores condicionantes de maior influência para o sucesso e/ou fracasso como informação, percepção, descrença e educação/conscientização, e de menor influência constam fatores como necessidades, intersectorialidade/interdisciplinaridade, periodicidade/organização de reuniões, identidade regional e incentivo econômico (descontos). Além disso, o estudo assinalou fatores condicionantes quanto à participação social aspectos de maior influência para o sucesso e/ou fracasso informação, percepção, descrença e educação/conscientização, e de menor influência necessidades, intersectorialidade/interdisciplinaridade, periodicidade/organização de reuniões, identidade regional e incentivo econômico (descontos). Os autores apontam que os órgãos públicos se comportam como instituições privadas atendendo interesses próprios e não sociais, enquanto de outro lado o desconhecimento de questões administrativas e da realidade local representam limitações quanto à participação democrática e igualitária, promovendo a necessidade de organização de informações visando a transparência pública com linguagem adequada à sociedade com divulgação em ambientes de fácil acesso.

Diante dessa reflexão, Empinotti, Jacobi e Fracalanza (2016, p. 64) se dedicaram a “analisar como a transparência se transformou em um indicador de qualidade da prática da governança” concluindo que o acesso à informação e à disponibilidade são fortalecedoras da eficiência da governança a qual ganhou conceitos como *accountability* e transparência na gestão das águas representando um aspecto direcionado ao combate à corrupção. Para os autores, a transparência representa a equidade e justiça social onde a sociedade tem acesso à informação de forma adequada e estímulo ao controle social avançando na participação social

e no processo de aprendizagem para políticas públicas satisfatórias e com atores sociais independentes, assumindo um fator de poder e de influência na tomada de decisão.

Nesse mesmo contexto, Silva, Alcântara e Pereira (2016) analisam os elementos constitutivos da governança e esfera pública em torno da gestão da PNRS no município de Lavras (MG) e revelam em complemento ao estudo anterior, a internet como um importante instrumento de governança pública e de movimentação de esferas públicas. O estudo contribui ao trazer categorias como *accountability* representando a prestação de contas à sociedade como um direito ao conhecimento do uso dos recursos públicos e a transparência relacionada a divulgação de informações públicas e divulgação de eventos que incentivam a participação da população salientando que em muitas ocasiões os cidadãos não são informados e ficam a margem de decisões que lhes cabem.

Esses conceitos são retomados no estudo de Bicalho e Pereira (2018) ao analisarem a participação social na gestão dos resíduos sólidos urbanos sob a perspectiva da gestão social e ambiental também no município de Lavras (MG), onde concluíram quanto à transparência que nem todas as informações estão disponíveis à população mesmo esse recurso tendo como objetivo demonstrar a situação dos resíduos e sensibilizar a sociedade.

Por sua vez, Silva, Alcântara e Pereira (2016) acreditam que para o alcance dos objetivos socioambientais da PNRS em Lavras (MG), são necessários o fortalecimento das cooperativas/associações de catadores e suas relações com o poder público, consideram também que as diretrizes da PNRS são capazes de direcionar os conselhos ambientais, cooperativas/associações a uma integração com atores sociais quanto a gestão dos resíduos sólidos.

Nesse aspecto, Bicalho e Pereira (2018) evidenciam as dificuldades de sensibilização da população em participar da coleta seletiva em apoio às cooperativas. Além disso, a administração pública não cumpriu sua parte ao destinar verbas específicas com o processo de conscientização ambiental direcionada aos resíduos no município de Lavras (MG). Os autores ainda identificaram que a população não reconhece seu papel na gestão dos resíduos nem os instrumentos de gestão ambiental, assim como não tem acesso a mecanismos de diálogo e participação quanto à implantação da PNRS a qual fica restrita ao poder público local, o que vai de encontro com a determinação da PNRS que garante a participação de múltiplos atores sociais.

Evidenciam Silva, Alcântara e Pereira (2016) por meio da categoria de redes, um projeto de educação ambiental desenvolvido na universidade que contribuiu com a gestão de resíduos sólidos e mobilização com a comunidade acadêmica, conclusão que Bicalho e

Pereira (2018) complementam que a extensão universitária pode cooperar através de cursos de educação ambiental e campanhas de conscientização sobre a gestão de resíduos sólidos no município de Lavras (MG).

Outros aspectos são evidenciados no estudo de Pereira e Souza (2017) ao analisar municípios de pequeno porte quanto ao enfrentamento de desafios da implementação da PNRS e o que esses tem feito no sentido de concretizar esse “viés social” proposto pelo legislador. O estudo concluiu que as cooperativas funcionam mais no papel do que exercendo sua função efetiva da PNRS que é a inclusão social dos catadores, assim como os municípios enfrentam dificuldades de se adequar a política pela falta de recursos financeiros e de profissionais qualificados, enxergando nos convênios e consórcios públicos uma forma de cumprimento da lei na melhora da qualidade de vida da população. O estudo evidenciou a relevância dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente que devem ser priorizados, pois são instrumentos de controle social e de participação social, assim como a necessidade de projetos de educação ambiental como um investimento na formação de uma sociedade com maior senso crítico.

Complementando o estudo anterior, Trindade, Scheibe e Ribeiro (2018) ao analisar o desenvolvimento da governança da água na Região Hidrográfica do Meio Oeste Catarinense a partir da aplicação de dois modelos de análise da governança, verificaram a necessidade de enfrentamento de fragilidades nos comitês como pouca participação de seus próprios representantes e da sociedade civil, assim como evidenciou a pouca qualificação legal e técnica dos seus conselheiros, assim como a não utilização dos instrumentos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos e burocracia nos repasses financeiros.

Os autores concluíram que o Comitê não está cumprindo sua finalidade pela ausência efetiva, baixa participação e alternância de seus membros, sendo necessária a ampliação da participação de todos os segmentos do mesmo sendo um desafio a ser superado visto que suas contribuições se resumem em ações de educação ambiental em comunidades locais e debates participativos representando atuações de baixo impacto na tomada de decisão na governança ambiental dessa sociedade.

Outro aspecto evidenciado nos espaços de governança ambiental foi através da avaliação da incorporação do tema do saneamento básico no Conselho Municipal de Política Urbana do Município de Guarulhos (SP) realizado por Paz e Fracalanza (2020), revelando a efetividade deste conselho devido a constante frequência de reuniões quanto comparado a outros setores da prefeitura, porém ao se deparar com um momento de crise de abastecimento de água direcionou sua pauta para outros assuntos. O estudo traz como resultado que os

próprios conselheiros reconhecem o papel do conselho como um espaço de participação e adequado para abordar questões de saneamento o qual é destinado, e os autores concluem que embora o conselho seja representativo com múltiplos representantes como órgãos do poder público e entidades da sociedade civil ainda não estão cumprindo o controle social quanto ao saneamento básico e no modelo de gestão permanecendo distante de uma governança ambiental.

Por fim, a última contribuição está direcionada ao PMGIRS por representar um dos instrumentos da PNRS no âmbito municipal. No estudo de Teixeira e Araújo (2020), cujo objetivo foi de avaliar a representatividade dos atores que participaram da elaboração do PMGIRS e as mudanças na gestão de resíduos sólidos em virtude dos processos ocorridos durante sua efetivação, concluem que o município de Natal (RN) enfrentou dificuldades de execução devido a sua estrutura de governança ambiental em virtude do distanciamento de seus atores sociais e desconhecimento da PNRS, sugerindo estudos futuros sobre governança em consequência à complexidade na elaboração do plano que demanda a participação social. Os autores consideram também que a falta de governança levou o município de Natal (RN) a uma ineficiência institucional-administrativa comprometendo a implementação do PMGIRS, havendo a necessidade de reavaliar formas de governança que atendessem o disposto no artigo 19 da PNRS avaliando questões como viabilidade, eficácia e efetividade para a gestão dos resíduos sólidos. Por fim, a governança ambiental envolve a prática de políticas públicas por meio da relação entre Sociedade, Estado, mercado e atores sociais direcionados a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente (JACOBI, SINISGALLI, 2012).

Para isso é fundamental a participação social para a efetivação de uma democracia de forma representativa (SCARDUA; BURSZTYN, 2003), sendo salientado por Jacobi (2003a) os conselhos e os comitês ambientais representando espaços plurais e paritários, de gestão colegiada e de natureza deliberativa atuando com a finalidade de reduzir as práticas prejudiciais ao meio ambiente. Complementa o autor que esses espaços limitam as possibilidades de abuso de poder, mas esse aspecto dependerá da organização dos seus representantes nesses grupos para que esses interesses não predominem. Por fim a descentralização é parte integrante da governança ambiental, pois visa elaborar e implementar políticas públicas de forma mais eficiente e democrática (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização dessa pesquisa, ações foram estabelecidas a fim de possibilitar a compreensão da governança ambiental na PNRS em Pelotas (RS).

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

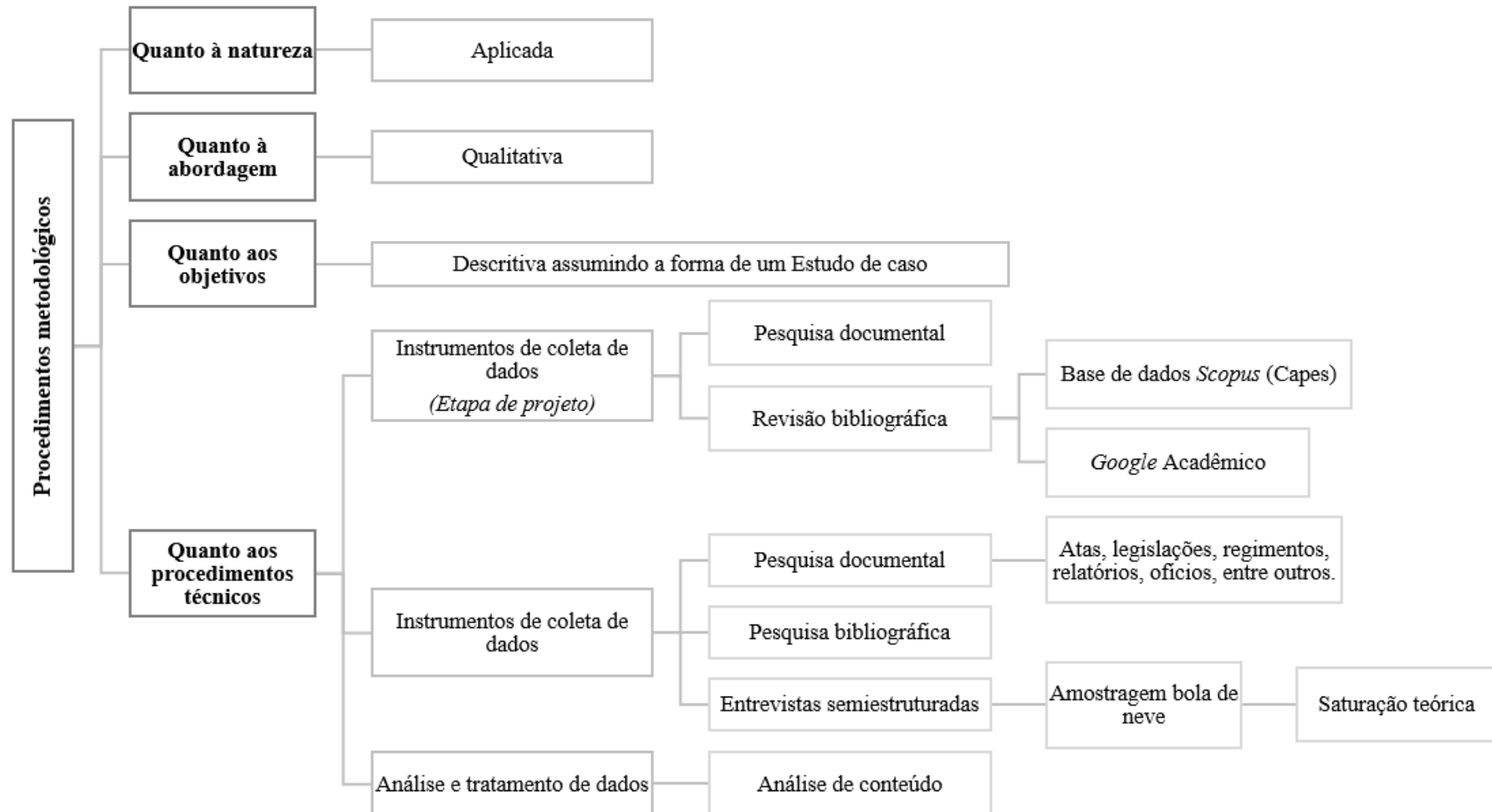
A pesquisa adotou como estratégia de análise um estudo de caso realizado no município de Pelotas (RS). Seu levantamento de dados inicial partiu de uma revisão bibliográfica direcionada à compreensão do estado da arte complementado por uma pesquisa documental com intermédio de fontes primárias como a legislação relacionada à temática, a PNRS, entre outras.

Realizou-se pesquisas na BDTD e no *website* de Periódicos da Capes através da base de dados da *Scopus* a fim de compreender o direcionamento e o estímulo científico da academia para a temática e posteriormente o *Google Acadêmico* para levantamento de estudos relacionados. Justifica-se a utilização das bases de dados eletrônicos por demonstrar ser um instrumento proveitoso para ter-se conhecimento atualizado de publicações em diversos âmbitos da pesquisa científica conforme orientação de Gil (2021).

Posteriormente realizou-se contatos telefônicos ou via aplicativo *WhatsApp* com os órgãos da administração pública de Pelotas a fim de identificar a localização do conselho e do comitê e de seus participantes para proceder a coleta de dados através de entrevistas semiestruturadas seguindo a amostragem bola de neve, saturação teórica e por último a análise de conteúdo.

Diante da compreensão sobre o tema, descreve-se sequencialmente, os procedimentos metodológicos utilizados para o atendimento dos objetivos propostos, estando sua execução resumida conforme Figura 5.

Figura 5 - Resumo dos procedimentos metodológicos



Fonte: Elaboração própria baseada no referencial metodológico e teórico da pesquisa.



### **3.1.1 Quanto à natureza**

A natureza de pesquisa deste estudo é classificada como aplicada, a qual representa a realidade e interesses locais (PRODANOV; FREITAS, 2013), tendo a finalidade de desenvolver soluções às problemáticas humanas compreendendo como lidar com elas (ZANELLA, 2013).

Zanella (2013) considera que as pesquisas aplicadas analisam a realidade a ser estudada com base num referencial para contribuir na pesquisa. As realidades a serem estudadas de acordo com a autora, podem ser organizações sejam elas públicas, privadas, prestadores de serviços, não governamentais, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS), entre outros, assim como pode ser representado por um indivíduo ou grupos, programas ou projetos que estejam sendo explanados no âmbito de uma organização.

Neste contexto, a pesquisa é considerada aplicada, pois tem como finalidade a geração de novos conhecimentos direcionados à solução de problemas específicos que emergirão por meio da caracterização da governança ambiental em Pelotas (RS) permitindo o conhecimento de situações específicas quanto à PNRS direcionada a interesses locais, regionais e principalmente por se tratar de uma legislação federal.

### **3.1.2 Quanto à abordagem**

O desenvolvimento desta pesquisa esteve direcionado a uma abordagem qualitativa que segundo Creswell (2010) se caracteriza como pesquisa investigativa interpretativa onde os pesquisadores devem analisar o que visualizam e compreendem. Complementa Gil (2021) que a realidade social e do mundo devem ser compreendidas sob a perspectiva daqueles que a experimentam, distinguindo-se das pesquisas quantitativas devido ao seu enfoque interpretativista.

A avaliação qualitativa é caracterizada por sua descrição, percepção e interpretação de acontecimentos (MARTINS; THEÓPHILO, 2016). Este estudo representa uma abordagem qualitativa, pois a coleta de dados foi realizada com informações baseadas nas palavras orais e na forma escrita, evidenciando que a preocupação está direcionada ao conhecimento da realidade dos sujeitos objetos da pesquisa sem utilizar métodos estatísticos para coleta e análise dos dados (ZANELLA, 2013).

Thiollent (1982) evidencia que em pesquisas qualitativas apenas um pequeno de pessoas é interrogado, sendo relevante escolher os mais diversos possíveis visto que a representatividade está vinculada as particularidades das experiências sociais do indivíduo. Salienta-se que não corresponde a uma pesquisa rígida conforme aborda Creswell (2010) visto que no desenvolvimento do estudo trabalhou-se com a amostragem bola de neve a qual, segundo Gil (2021), é orientada pelos respondentes iniciais no reconhecimento de outros sujeitos que poderão contribuir na pesquisa.

Por fim, o estudo de caráter qualitativo evidenciou aspectos subjetivos direcionados à caracterização da governança ambiental na PNRS. Para tal, desprezou-se métodos estatísticos dedicando-se à coleta e análise de dados textuais como documentos (atas, leis, decretos e resoluções) assim como entrevistas com os sujeitos participantes dos processos de governança, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos em Pelotas (RS).

### **3.1.3 Quanto aos objetivos**

A pesquisa está classificada quanto aos objetivos de forma descritiva assumindo a forma de um estudo de caso, pois visou compreender e conhecer o evento de forma acentuada no seu contexto. Devido sua abordagem qualitativa a pesquisa é essencialmente descritiva, pois se preocupou em descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta (TRIVIÑOS, 1987). Na pesquisa descritiva, o pesquisador não interfere nos fatos nem os manipula, apenas observa, registra, analisa e descreve os acontecimentos observados durante a pesquisa. Para isso, utiliza na coleta de dados técnicas padronizadas como entrevistas e observação (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Nesse contexto, o estudo de caso representa uma compreensão aprofundada (TRIVIÑOS, 1987), justificando, na concepção de Gil (2021) que a observação tende a ser exaustiva para que garanta que os resultados sejam passíveis de comparação com outros obtidos por meio de técnicas como entrevistas ou pela análise documental. Portanto, a presente pesquisa qualificada como descritiva assumindo a forma de um estudo de caso descreveu as características da governança ambiental em observância aos princípios da PNRS no município de Pelotas (RS), apresentando a legislação municipal relacionada, os processos de descentralização, os atores sociais assim como os espaços de participação relacionados ao fenômeno da governança quanto aos resíduos sólidos.

### 3.2 DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada nos órgãos públicos responsáveis pela gestão e gerenciamento de resíduos sólidos do município de Pelotas (RS) atendendo-se à orientação de autores como Martins e Theóphilo (2016) que orientam a solicitação e permissão dos responsáveis para que a pesquisa não tenha seus objetivos confundidos e interpretados com a intenção de avaliar, inspecionar ou supervisionar.

Os sujeitos da pesquisa foram os membros do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS do município de Pelotas (RS) os quais dispõem de representantes da sociedade civil assim como agentes públicos dos órgãos da administração direta e indireta. Os agentes públicos caracterizam-se conforme a Lei nº 8.429/1992 como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior” (BRASIL, 1992, online).

Como critério de inclusão foi estabelecido que os participantes fossem membros da atual gestão do COMPAM ou do Comitê Diretor do PMGIRS. No decorrer das entrevistas, constatou-se que o Comitê Diretor está em reestruturação, logo não há membros titulares vigentes publicados por meio de Portaria. Ao tentar localizar antigos participantes, dois servidores estatutários foram indicados, contatados e aceitaram participar da entrevista, assim como forneceram materiais educativos e proporcionaram uma visita pelas instalações do Departamento de Resíduos Sólidos do SANEP.

Nesse mesmo aspecto, critérios de exclusão foram estabelecidos os quais servidores públicos que não atuaram diretamente no comitê quando ativo, foram descartados. Porém em virtude da inatividade do Comitê Diretor, optou-se por entrevistar os servidores que foram notadamente indicados durante o processo de localização destes espaços.

As entrevistas foram realizadas individualmente e desprovidas de quantidade preestabelecida devido ao critério de saturação teórica a qual Glaser e Strauss (2006, tradução nossa) avaliam que em determinado momento da pesquisa, as informações obtidas nas entrevistas seriam redundantes cabendo ao pesquisador identificar o momento da saturação. Com isso, a construção do *corpus* priorizou o envolvimento de “uma série de decisões não sobre quantos indivíduos serão ouvidos, mas sobre a abrangência dos atores sociais, da seleção dos participantes e das condições dessa seleção” (MINAYO, 2017, p. 5).

Portanto, em decorrência da abordagem qualitativa e da aplicação de entrevistas semiestruturadas, o total de participantes da pesquisa atendeu à amostragem bola de neve direcionando-se aos informantes-chave até a identificação do ponto de saturação.

### 3.3 OBJETO DE PESQUISA

A pesquisa caracterizada como estudo de caso teve como finalidade o estudo de maneira aprofundada (PRODANOV; FREITAS, 2013). Por critério de conveniência, foi delimitado como unidade-caso o município de Pelotas, situado na mesorregião Sudoeste Rio-grandense do Rio Grande do Sul, ficando a uma distância de 257 km da capital do Estado, Porto Alegre. De acordo com o IBGE, a área da unidade territorial é de 1.609,708 km<sup>2</sup>, contando com uma população conforme o censo de 2010 de 328.275 pessoas e densidade demográfica de 203,89 hab/km<sup>2</sup>, sendo atualmente estimada uma população de 343.826 pessoas (IBGE, 2021).

De acordo com o Plano Diretor de Pelotas a área urbana é composta por sete macrorregiões ou administrativas compostas pelos bairros Centro, Fragata, Barragem, Três Vendas, Areal, São Gonçalo e Laranjal; e sua área rural distribuída em oito distritos sendo estes: sede ou área urbana (1º), Colônia Z3 (2º), Cerrito Alegre (3º), Triunfo (4º), Cascata (5º), Santa Silvana (6º), Quilombo (7º), Rincão da Cruz (8º) e Monte Bonito (9º) (PELOTAS, 2008, online).

O município de Pelotas quanto a cobertura total de coleta de resíduos abrange 97,98% da população, 100% de cobertura urbana e 100% quando realizada porta a porta (SNIS, 2023a). E no quesito de saneamento 100% da população da total conta com abastecimento de água e a coleta de esgoto representa 50,4% sendo 30% coletado tratado (SNIS, 2023b).

Instrumentos da PNRS, estabelecidos no Art. 8º incisos XI e XII respectivamente, como o SINIR e SNIS, revelam que a Prefeitura Municipal de Pelotas e o SANEP representam as unidades administrativas responsáveis pelo manejo de resíduos sólidos do município (SNIS, 2023a). De acordo com o Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos do SINIR referente ao ano de 2020, o mais recente publicado, os dados de transparência pública estão na sua maioria incompletos. A situação das declarações disponíveis no *site* do SINIR tem o ano de 2020 como o mais vigente, quanto ao município de Pelotas referente ao SINIR e SNIS apresentam respectivamente status como “*inadimplente*” e “*não entregue*” (SINIR, 2022a, online).

Quanto aos instrumentos de controle social da PNRS, o município conta com dois espaços: o primeiro é COMPAM, alocado estruturalmente à Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA), criado pela Lei Municipal nº 2.484/1979 e reestruturado pela Lei nº 3.835/1994 como um órgão colegiado de caráter deliberativo, fiscalizador e normativo, componente do SISNAMA sendo a instância superior no estabelecimento da política ambiental (PELOTAS, 1994a, online). O segundo instrumento é o Comitê Diretor do PMGIRS criado pela Lei nº 5.841/2015 que instituiu o Plano Municipal de Resíduos Sólidos representando um “órgão colegiado, de caráter deliberativo, responsável pela direção, implantação, captação de recursos, aprovação das revisões periódicas do PMGIRS, dentre outras competências previstas” (PELOTAS, 2015, online) o qual conta com o Grupo Técnico Gestor (GTG) “órgão colegiado, de caráter técnico-consultivo, responsável pelo acompanhamento e monitoramento, por meio de indicadores, das ações relativas ao PMGIRS, dentre outras competência previstas no próprio Plano” (PELOTAS, 2015, online).

Resgatando o cenário de imposição de defesa e proteção ambiental ao Poder Público e a coletividade trazidos pelo artigo 225 da CF (BRASIL, 1988, online), a PNRS estabelece um “regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010, online).

A criação do COMPAM desde 1979 e do Comitê Diretor do PMGIRS em 2015, possibilitam a oportunidade de participação dos pelotenses no controle social da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos por meio da governança ambiental. Com isso o COMPAM e o Comitê Diretor do PMGIRS tem compromisso com a governança ambiental do município, proporcionando espaços de amplo debate, consenso e de educação ambiental das políticas públicas.

### 3.4 MODELO DE ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa caracterizou a governança ambiental a partir da PNRS em Pelotas (RS), através do estabelecimento de um modelo de análise baseado nas orientações de Quivy e Campenhoudt (1998) estruturadas em categorias específicas à pesquisa. O modelo de análise de dados está configurado conforme o Quadro 6 dividido entre dimensão, componentes, elementos, assim como fontes de dados, instrumentos de coleta de dados e tratamento de dados direcionados aos objetivos da pesquisa.

Utilizou-se como instrumentos de fontes para coleta de dados: documentos como leis, resoluções, decretos, o PMGIRS, *sites*, endereços eletrônicos vinculados à Prefeitura de Pelotas e SANEP, regimento interno e atas, assim como entrevistas semiestruturadas, o que possibilitou a triangulação dos dados. As fontes de dados utilizadas foram revisadas e analisadas conjuntamente promovendo a convergência de diferentes fontes de informações e não de dados qualitativos separados (YIN, 2001).

Para caracterizar a governança ambiental no município de Pelotas (RS) dentro da dimensão da PNRS foram estabelecidos três componentes: espaços de políticas públicas ambientais, descentralização e participação social. O primeiro componente percebeu os espaços de políticas públicas ambientais no sentido de compreender sua estrutura, funcionamento e atuação, composição desses espaços, assim como suas limitações e perspectivas. O segundo componente verificou a descentralização direcionada a compreensão das transferências de atribuições quanto governança, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos para o âmbito local. E por fim, o terceiro e último componente percebeu a participação social através dos atores sociais, da estruturação dos espaços, do acesso à informação e das limitações e perspectivas.

Nesse cenário, através do Quadro 6 foi possível a compreensão da dimensão, componentes e elementos da pesquisa, bem como, o planejamento quanto a seleção da fonte de dados, os instrumentos de coleta de dados e por fim como esses serão tratados.

Quadro 6 - Modelo de análise

|                             | <b>Dimensão</b> | <b>Componentes</b>                              | <b>Elementos</b>                    | <b>Fontes de dados</b>   | <b>Instrumentos de coleta de dados</b>                   | <b>Tratamento de dados</b> |
|-----------------------------|-----------------|---|-------------------------------------|--|--|----------------------------|
| <b>Governança Ambiental</b> | <b>PNRS</b>     | <b>Espaços de políticas públicas ambientais</b> | Estrutura, funcionamento e atuação. | Legislações, resoluções, decretos, regimento interno, site, atas de reuniões e representantes de entidades.                              | Pesquisa documental, atas e entrevistas semiestruturadas | Análise de conteúdo        |
|                             |                 |   | Composição dos espaços.             |  |  |                            |
|                             |                 |   | Limitações e perspectivas           |  |  |                            |
|                             |                 | <b>Descentralização</b>                         | Transferência de atribuições.       | PMGIRS, legislações, regimento interno, documentos internos, site, atas de reuniões e representantes de entidades.                       |  |                            |
|                             |                 | <b>Participação social</b>                      | Atores sociais que participam.      | PMGIRS, legislações, resoluções, decretos, regimento interno, documentos internos, site, atas de reuniões e representantes de entidades. |  |                            |
|                             |                 |   | Estruturação dos espaços.           |  |  |                            |
|                             |                 |   | Acesso à informação.                |  |  |                            |
|                             |                 |   | Limitações e perspectivas.          |  |  |                            |

Fonte: Elaboração própria baseada no referencial teórico e no modelo de análise de Quivy e Campenhoudt (1998).

### 3.4.1 Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados

As técnicas representam o “conjunto de preceitos ou processos utilizados por uma ciência ou arte” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 102), as quais para o atendimento dos objetivos de uma pesquisa e a garantia de validade e confiabilidade estarão sujeitas aos cuidados abordados por Lakatos e Marconi (2020) como a verificação da representatividade dos participantes garantindo que estes sejam apropriados para o fornecimento de informações relevantes, a qualidade dos dados as quais são fornecidas com satisfação sendo mais ricas e condizem a melhores resultados, o controle dos efeitos do pesquisador que pode gerar desconfiança no grupo e fornecerem informações que não correspondem, a triangulação dos dados confrontando as informações obtidas por uma fonte com outras, o *feedback* dos participantes da pesquisa e a avaliação externa por outros pesquisadores.

Os procedimentos técnicos de coleta de dados deste estudo foram divididos em duas etapas. A primeira etapa trabalhou o levantamento do estado da arte por meio de pesquisa documental e revisão bibliográfica. A segunda etapa a partir da aplicação de entrevistas semiestruturadas e análise documental. Dessa forma, tornou-se possível a triangulação dos dados.

A primeira etapa da coleta de dados partiu de uma pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, a fim de compreender o estado da arte da temática sendo significativa para “sabermos em que estado se encontra atualmente o problema, que trabalhos já foram realizados a respeito e quais são as opiniões reinantes sobre o assunto” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 59). Simultaneamente, fez-se uma pesquisa documental ou de fontes primárias, caracterizada pela análise de documentos públicos e oficiais como leis, atas, relatórios, ofícios, entre outros (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Na segunda etapa da coleta de dados a pesquisa documental direcionou-se à leitura das atas, legislações, relatórios, ofícios etc., conforme estabelecem Prodanov e Freitas (2013). Creswell (2010) complementa que esta, se dá por meio da verificação de relatórios oficiais e minutas de reuniões que permitem ao investigador o estreitamento com os participantes, pois adquirem sua linguagem e expressões.

Salienta-se que o Comitê Diretor do PMGIRS não dispõe um *site* ou portal de transparência pública que forneça acesso às atas. Além disso, encontra-se em reestruturação no momento da realização da pesquisa, confirmando-se através da verificação do Edital de Chamada Pública nº 01/2022 publicado em 20/10/2022, o qual objetiva selecionar duas



entidades da sociedade civil vinculadas a órgãos de classe, instituição de ensino e pesquisa para integrar o respectivo comitê (PELOTAS, 2022, online). Quanto aos representantes da organização pública, de acordo com ENTREVISTADO “1” a composição dos servidores públicos já foi definida estando no aguardo da portaria de publicação.

Referente ao COMPAM, o conselho encontra-se em atividade e disponibiliza de um espaço específico junto ao *site* da Prefeitura Municipal de Pelotas o qual serviu como base para obtenção dos documentos classificados como fonte de dados. A seleção das atas abrangeu o período de janeiro de 2017 a dezembro de 2022 priorizando as publicadas no *site* do COMPAM representando um instrumento de governança ambiental em virtude da transparência e da prestação de contas à sociedade. Nesse período o COMPAM disponibilizou no *site* 47 atas, sendo 41 ordinárias e 6 extraordinárias, ficando pendente a publicação de 31 atas de reuniões ordinárias no *site* do conselho. Quanto as atas faltantes no *site* desse período foram solicitadas e enviadas a da gestão atual via *e-mail*.

Observou-se no artigo 9º do regimento que “as reuniões ordinárias do COMPAM serão realizadas mensalmente, em dia útil e em horário a ser fixado pela Coordenação, que as convocará através de instrumento próprio” (PELOTAS, 2019b, online). Com isso, verificou-se que o COMPAM deve ter no mínimo 1 (uma) reunião mensal resultando em 12 (doze) reuniões anuais de 2017 a 2022 totalizando no mínimo 72 (setenta e duas) reuniões/atas ordinárias. De acordo com a pesquisa realizada baseada no que foi publicado no *site* do conselho, 56,94% das atas de reuniões ordinárias encontram-se disponíveis eletronicamente à sociedade. O Quadro 7 demonstra detalhadamente a disposição das atas do COMPAM como: previsão, realização, não realizadas em virtude de quórum, abordagem sobre resíduos nas pautas, documentos publicados erroneamente e as pendentes.

Quadro 7 - Previsão x reuniões publicadas no site do COMPAM (2017-2022)

| Ano          | Reuniões do COMPAM |            |                 |            |                        |                       |                     |
|--------------|--------------------|------------|-----------------|------------|------------------------|-----------------------|---------------------|
|              | Previsão           | Ordinárias | Extraordinárias | Sem quórum | Abordou sobre resíduos | Documentos incorretos | Não constam no site |
| 2017         | 12                 | 6          | 0               | 0          | 2                      | 0                     | 6                   |
| 2018         | 12                 | 8          | 1               | 2          | 2                      | 1                     | 4                   |
| 2019         | 12                 | 11         | 1               | 0          | 0                      | 0                     | 1                   |
| 2020         | 12                 | 4          | 1               | 0          | 1                      | 1                     | 8                   |
| 2021         | 12                 | 6          | 3               | 0          | 1                      | 1                     | 6                   |
| 2022         | 12                 | 6          | 0               | 0          | 2                      | 0                     | 6                   |
| <b>Total</b> | <b>72</b>          | <b>41</b>  | <b>6</b>        | <b>2</b>   | <b>8</b>               | <b>3</b>              | <b>31</b>           |

Fonte: Elaboração baseada no site do COMPAM, revisado em 06/12/2022.

Relativo às entrevistas semiestruturadas, estas foram elaboradas com questões abertas, as quais partiram de questionamentos relevantes à pesquisa, metodologia esta que na opinião de Triviños (1987) permite que o sujeito da pesquisa seja submetido a várias entrevistas objetivando o alcance máximo de informações. Outra característica das entrevistas na modalidade semiestruturada é que as perguntas são previamente elaboradas sem opções de respostas possibilitando autonomia nas respostas aos entrevistados (GIL, 2021).

Quanto à fundamentação da pesquisa documental e do estabelecimento do contato inicial, as orientações de Gil (2021) foram apropriadas, o qual sugere um contato pessoal prévio ou por meios de comunicação. Relativo à realização das entrevistas semiestruturadas, estas foram previamente agendadas e definidas com o participante nas modalidades face a face ou por telefone, esta última no caso com uso de aplicativo como *Google Meet*. (GIL, 2021).

Ainda para o autor supracitado, as entrevistas face a face correspondem àquelas que o pesquisador se desloca até o ambiente de trabalho ou residencial do indivíduo a ser entrevistado, enquanto nas entrevistas por telefone as considera mais vantajosa devido ao prévio agendamento propiciando um momento mais adequado para sua realização e melhoria na supervisão da pesquisa.

A definição dos participantes da pesquisa partiu de um contato telefônico inicial com os órgãos da administração pública responsáveis pela governança ambiental do município como SQA e SANEP, em que foi onde realizada uma breve apresentação do projeto que recebeu aceitação e indicação imediata de representantes que contribuiriam de forma satisfatória com a pesquisa. No transcorrer dos diálogos e agendamentos de visitas, outros participantes eram indicados para participar em atendimento à amostragem bola de neve.

Quanto ao atendimento da metodologia de amostragem bola de neve, para Gil (2021) representa uma modalidade muito útil, pois permite a identificação de participantes difíceis de serem reconhecidos assim faz referência aos melhores sujeitos a serem pesquisados. Nesse contexto, Martins e Theóphilo (2016) mencionam a participação de informantes-chave, considerados essenciais na pesquisa, pois contribuem com informações e compreensões de determinados fatos, podendo recomendar outras formas que colaborem na obtenção de evidências conquistadas através de outros recursos.

Entretanto, em virtude da pandemia do coronavírus recursos como uso de *softwares* como *Google Meet*, *Skype*, *WhatsApp* entre outros foram sugeridos e definidos a critério do entrevistado. O procedimento adequado foi avaliado individualmente conforme os protocolos de saúde estabelecidos no município de Pelotas (RS), em virtude da pandemia mundial do

Coronavírus oficializada por meio da Lei nº. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 a qual “dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020a, online).

Outro aspecto a ser observado foram os registros das entrevistas que ocorreram através de anotações ou com uso de gravadores eletrônicos. Porém, deve-se considerar que embora a gravação seja a melhor forma de resguardar o conteúdo das entrevistas, a sua utilização só poderá ocorrer se o entrevistado der o seu consentimento (GIL, 2021). Quanto a isso, todos os participantes autorizaram previamente a gravação do vídeo quando realizadas via *software Google Meet* assim como o áudio da entrevista quando face a face. Porém em virtude de interrupções e perturbações externas nos locais de visitas, anotações acessórias ocorreram simultaneamente às gravações o que contribuiu para o registro das respostas no momento do comprometimento das transcrições.

Ainda no contexto da amostragem bola de neve, surpreendeu-se com a indicação de dois membros, um servidor público e o outro representante do segmento da sociedade civil. Esses figuraram na totalidade de indicações como atores sociais representativos ao município quanto aos resíduos sólidos e a governança ambiental respectivamente.

Relativo às entrevistas, estas foram realizadas nos meses de agosto e setembro de 2022 totalizando 8 (oito) participantes os quais terão suas falas representadas por pela expressão ENTREVISTADO e o número conforme a ordem de realização das entrevistas. Percebeu-se a saturação de 8 (oito) participantes pela frequente indicação de informantes chave, evidenciando-se os dois membros recentemente mencionados. Outros membros foram indicados, porém no transcorrer dos diálogos não retornaram mais o contato e durante uma entrevista ocorreram problemas de conectividade precisando reagendar representando uma limitação para a pesquisa. Nesse caso, foi sugerida a entrevista face a face, conforme orientação metodológica de Gil (2021), porém acabou sempre sendo transferida por questões de agenda do entrevistado. Fez-se também o envio prévio das perguntas da entrevista com o TCLE em anexo, permitindo ao participante responder por escrito, o que não ocorreu e ao longo do diálogo indicou outros membros os quais já haviam sido entrevistados.

Destaca-se que todas as entrevistas seguiram um roteiro: a apresentação pessoal e da pesquisa, a entrega do TCLE (online ou impressa) constando a solicitação de gravação em vídeo ou áudio conforme a ocasião. As transcrições partiram inicialmente do acesso ao arquivo de vídeo/áudio e sequencialmente o uso do recurso *Google docs* disponível de forma *online*. Entretanto, essa tentativa não foi positiva em virtude de problemas técnicos no

*notebook* utilizado, o qual interrompia frequentemente as transcrições e muitas palavras eram cortadas e mal compreendidas, representando uma limitação a qualidade das falas dos entrevistados.

Estabeleceu-se outra tentativa, contando com o uso auxiliar de um cabo de áudio P2xP2 conectado simultaneamente ao aparelho celular e no *notebook*. O celular reproduzia o vídeo/áudio e no *notebook* usava-se a opção “ditar” disponível na aba *Página Inicial* do *Microsoft Word*.

Ao final de cada transcrição, realizava-se a revisão da transcrição e posterior interpretação de cada entrevista em atendimento ao critério de saturação e adequação ao modelo de análise. Nesse mesmo contexto durante a realização e posterior transcrição e análise das entrevistas, observou-se que o servidor público indicado conforme mencionado, foi também referenciado com unanimidade pelos demais entrevistados. Os apêndices A e B trazem o TCLE e o roteiro de entrevista respectivamente.

O Quadro 8 demonstra resumidamente como ocorreram as entrevistas: os participantes, representação, formato e duração, e considerações durante o contato com os participantes.

Quadro 8 - Descrição das entrevistas realizadas na pesquisa

| Entrevistados | Conselho ou Comitê | Segmento              | Formato de entrevista      | Áudio (tempo aproximado)      | Considerações   |
|---------------|--------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------------------|---|
| E-1           | Comitê Diretor     | Administração pública | Face a face                | 15 minutos                    | Entrevista atrasou, falhas na gravação com interrupções, fez-se anotações acessórias e coleta de material informativo.      |
| E-2           | Comitê Diretor     | Administração pública | Face a face com anotações. | Gravação do áudio descartada. | Entrevista atrasou, fez-se a gravação, mas com interrupções precisando ser descartada, optou-se pelas anotações acessórias. |
| E-3           | COMPAM             | Administração pública | Face a face                | 32 e 42 minutos (2 arquivos)  | Entrevista começou no horário agendado com interrupções em virtude de ligações telefônicas e demandas o setor.              |
| E-4           | COMPAM             | Sociedade civil       | Google Meet                | 30 minutos                    | Entrevista sem interrupções.  |
| E-5           | COMPAM             | Sociedade civil       | Google Meet                | 1h e 8 minutos                | Entrevista sem interrupções.  |
| E-6           | COMPAM             | Administração pública | Respondeu por escrito      | Sem gravação                  | Preferiu enviar por escrito em virtude de demandas de trabalho e plantões em feriados.                                      |
| E-7           | COMPAM             | Administração pública | Face a face                | 25 minutos                    | Entrevista sem interrupções.  |
| E-8           | COMPAM             | Sociedade civil       | Face a face com anotações. | Gravação do áudio descartada. | Entrevista com bastante interrupções e barulhos externos comprometendo a gravação, fez-se anotações acessórias.             |
| E-9           | COMPAM             | Administração pública | Não realizada              | -                             | Não retornou diversas tentativas de contato.  |
| E-10          | COMPAM             | Sociedade civil       | Não realizada              | -                             | Conversou-se informalmente por whats app, falhas técnicas online, não retornou por escrito conforme prometido.              |

Fonte: Elaboração própria baseada no roteiro de realização das entrevistas.

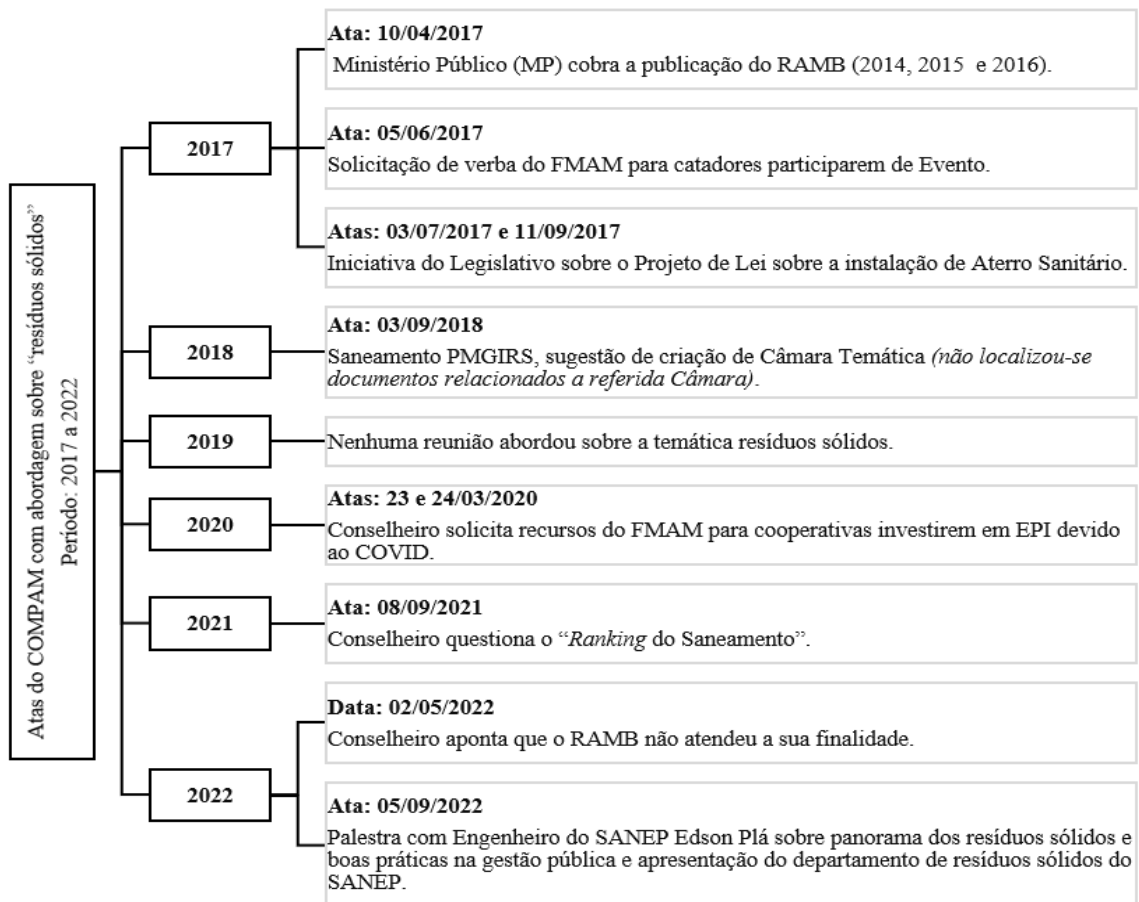
Simultaneamente, eram realizadas as entrevistas, a leitura e o acompanhamento das atas das reuniões. Quanto às atas, não foi localizada nenhuma documentação no formato digital referente ao Comitê Diretor do PMGIRS e os participantes não tinham conhecimento de uma possível documentação em arquivo físico. Quanto ao COMPAM, selecionou-se as publicações do *site* no período de 2017 até 2022. De acordo com a verificação final realizada em janeiro de 2023 no *site* do conselho, foram publicadas as atas até agosto de 2022, separadas por abas conforme o ano, porém nem sempre respeitando uma cronologia. Salienta-se com isso, a pendência de publicações no *site* das atas dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2022, as quais foram solicitadas e disponibilizadas de imediato pela Secretaria Executiva até novembro e a de dezembro ainda não havia sido finalizada e aprovada na ocasião.

Relativo à leitura das atas do COMPAM estabeleceu-se inicialmente o período de janeiro 2021 até o final de 2022, correspondente ao biênio 2021/2022 representativo ao critério inicial de inclusão dos membros participantes. Porém no transcorrer das leituras, observou-se que a temática resíduos sólidos não foi significativa no plenário do COMPAM, tendo sido mencionado brevemente sobre saneamento em 2022 devido a cobrança de um conselheiro pelo não atendimento da finalidade do Relatório Anual de Qualidade Ambiental (RAMB) documento de prestação de contas anual sobre meio ambiente que será abordado sequencialmente. Referente a 2021 identificou-se uma breve fala de outro conselheiro questionando a classificação do município no “*ranking* do saneamento” o qual é publicado pelo Instituto Trata Brasil. Concluiu-se baseado nas leituras das atas do COMPAM, que a temática resíduos sólidos nos anos 2021/2022 não configuraram positivamente à governança ambiental. Nesse sentido, questionou-se que devido à pandemia, Pelotas (RS) assumiu outras prioridades, com isso estabeleceu-se às leituras das atas da gestão anterior.

Nesse contexto, devido ao COVID-19 que se revelou no início de 2020, prevalecendo vigente em 2022, porém mais enfraquecido, optou-se pela leitura das atas do biênio 2019/2020 acreditando que a governança ambiental de Pelotas (RS) precisou atender outras prioridades em virtude da pandemia acreditando-se que o debate sobre resíduos sólidos poderia ser identificado nessa gestão. Localizou-se em 2020 somente a solicitação de um conselheiro a destinação de recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMAM) às cooperativas de catadores de materiais recicláveis a título de aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) a fim de protegê-los quanto à disseminação do COVID no processo de triagem. E em 2019 nenhum dado foi localizado. Por fim, decidiu-se aprofundar-se nas leituras das atas da gestão 2017/2018 com a mesma incitação inicial.

Persistindo essa inquietação, a pesquisa se direcionou às leituras das atas do COMPAM referente ao biênio 2017/2018 detectando-se a ocorrência da temática dos resíduos sólidos. O fato ocorreu quando o conselho foi acionado em 2017 pelo Legislativo a respeito de um Projeto de Lei (PL) sobre a instalação de um aterro sanitário na localidade do Cerrito Alegre, Pelotas (RS), reunião a qual contou com a participação social de um representante da comunidade local. Em outra pauta, um conselheiro solicitou verba do FMAM para que catadores das cooperativas de resíduos de Pelotas (RS) participassem do Seminário Cidade Bem Tratada ocorrido na capital Porto Alegre (RS) na ocasião e por último a solicitação do Ministério Público (MP) quanto às publicações referentes ao RAMB dos anos de 2014, 2015 e 2016 no *site* do conselho. Em conclusão, a gestão 2017/2018 embora também pouco representativa em pautas, demonstrou a governança ambiental dos resíduos sólidos entre Executivo, Legislativo e população. A distribuição temporal dessas abordagens é demonstrada na figura abaixo.

Figura 6 - Abordagens sobre resíduos sólidos nas reuniões do COMPAM



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental das atas.

Declara-se que foi realizada a leitura de todos os documentos publicados no *site* do COMPAM em virtude de divergências textuais, ou seja, pelo título do arquivo não era possível identificar qual assunto se tratava o documento sendo necessário acessá-lo individualmente. A carência de uma sequência numérica histórica quanto as principais legislações, resoluções, portarias e regimentos também tornou a pesquisa mais demorada, pois alguns assuntos não estavam organizados por temas e outros estavam distribuídos aleatoriamente pelo *site*, no que se refere a definição da vigência desses documentos mencionados no período da pesquisa. A mesma dificuldade foi sentida na leitura das atas, visto que inicialmente eram numeradas sequencialmente conforme o mês da reunião, o que se perdeu ao longo dos anos e até mesmo a nomenclatura dos documentos.

Relativo ao Comitê Diretor do PMGIRS, não foram identificados documentos públicos como ocorreu no caso do COMPAM. Diante disso, pode-se concluir baseado em Empinotti, Jacobi e Fracalanza (2016) uma deficiência no acesso à informação e a disponibilidade dos dados, as quais segundo os autores representam o fortalecimento da eficiência da governança associadas a conceitos como *accountability* e transparência que representam equidade e justiça social pela disponibilização adequada da informação à população.

Essa percepção sentida na pesquisa leva em consideração a Resolução nº 001/2002 a qual estabeleceu uma numeração sequencial para atos oficiais do COMPAM a partir de dezembro de 2002 (PELOTAS, 2002, online). Salienta-se também que nesta resolução não foi especificada a data, constando somente o mês de publicação. Com isso, a partir desta resolução esse tipo de deficiência já deveria ter sido sanado.

Em virtude dessa dificuldade operacional quanto à identificação de documentos relevantes à pesquisa na estrutura do *site* do conselho, elaborou-se o Quadro 9 especificamente para a identificação das atas por numeração e data sequencial, a fim de promover um direcionamento estratégico na pesquisa. É possível verificar neste quadro as reuniões previstas e realizadas de janeiro 2017 a dezembro de 2022 e as divergências regimentais e textuais que ocorreram ao longo desse período como: reuniões não publicadas, falta de *quórum*, documentos postados erroneamente ou repetidos e até mesmo o caso de reuniões não realizadas.



Quadro 9 - Descrição das atas utilizadas na pesquisa

| Mês/Ano   | 2017       |                 | 2018             |                                 | 2019              |                 | 2020          |                      | 2021           |                      | 2022             |  |
|-----------|------------|-----------------|------------------|---------------------------------|-------------------|-----------------|---------------|----------------------|----------------|----------------------|------------------|--|
|           | Ata nº     | Data da reunião | Ata nº           | Data da reunião                 | Ata nº            | Data da reunião | Ata nº        | Data da reunião      | Ata nº         | Data da reunião      | Ata nº           | Data da reunião  |
| Janeiro   | Não consta | Não consta      | 02-2018          | 05/01/2018<br><i>sem quórum</i> | 01-2019           | 14/01/2019      | 01-2020       | 13/01/2020           | Não consta     | *                    | Não teve reunião | *  |
|           |            |                 | 01-2018          | 15/01/2018                      |                   |                 |               |                      |                |                      |                  |  |
| Fevereiro | Não consta | Não consta      | Não consta       | *                               | Não consta        | *               | Fev-2020      | 10/02/2020           | Não consta     | *                    | Fev-2022         | 07/02/2022   |
| Março     | Não consta | Não consta      | 03-2018          | 05/03/2018                      | Eleitoral 01-2019 | 13/03/2019      | Extra 01-2020 | 23 e 24/03/2020      | Mar-2021       | 10/03/2021           | Mar-2022         | 07/03/2022   |
|           |            |                 |                  |                                 | Eleitoral 03-2019 | 18/03/2019      | Mar-2020      | 09/03/2020           |                |                      |                  |  |
| Abril     | 04-2017    | 10/04/2017      | 04-2018          | 02/04/2018                      | Eleitoral 02-2019 | 17/04/2019      | Abr-2020      | <i>Ata incorreta</i> | Extra Abr-2021 | 19/04/2021           | Abr-2022         | 04/04/2022   |
|           |            |                 | 05-2018<br>Extra | 25/04/2018                      |                   |                 |               |                      |                |                      |                  |  |
| Mai       | Não consta | Não consta      | 06-2018          | 07/05/2018                      | Extra 01-2019     | 27/05/2019      | Não consta    | *                    | Extra Mai-2021 | 26/05/2021           | Mai-2022         | 02/05/2022   |
| Junho     | 05-2017    | 05/06/2017      | Não consta       | *                               | Posse sem nº      | 10/06/2019      | Não consta    | *                    | Eleição sem nº | 07/06/2021           | Não consta       | *  |
| Julho     | 06-2017    | 03/07/2017      | 07-2018          | <i>Ata incorreta</i>            | 07-2019           | 08/07/2019      | Não consta    | *                    | Jul-2021       | 05/07/2021           | Jul-2022         | 04/07/2022   |
| Agosto    | Não consta | Não consta      | 08-2018          | 02/08/2018<br><i>sem quórum</i> | 08-2019           | 05/08/2019      | Não consta    | *                    | Ago-2021       | 02/08/2021           | Ago-2022         | 01/08/2022   |
| Setembro  | 07-2017    | 11/09/2017      | 09-2018          | 06/08/2018                      | 09-2019           | 02/09/2019      | Não consta    | *                    | Set-2021       | 08/09/2021           | Set/2022         | <i>Não publicada, solicitada e recebida por e-mail</i>                                 |
| Outubro   | 10-2017    | 02/10/2017      | 10-2018          | 03/09/2018                      | 10-2019           | 07/10/2019      | Não consta    | *                    | Out-2021       | <i>Ata incorreta</i> | Out/2022         | <i>Não publicada, solicitada e recebida por e-mail</i>                                 |
| Novembro  | 12-2017    | 06/11/2017      | Não consta       | *                               | 11-2019           | 04/11/2019      | Não consta    | *                    | Extra Nov-2021 | 22/11/2021           | Nov/2022         | <i>Não publicada, solicitada e recebida por e-mail</i>                                 |
| Dezembro  | Não consta | Não consta      | Não consta       | *                               | 12-2019           | 02/12/2019      | Dez/2020      | 08/12/2020           | Dez-2021       | 06/12/2021           | Dez/2022         | <i>Não publicada, ainda não finalizada conforme Secretaria Executiva em 10/01/2023</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada no *site* do COMPAM (revisado em 10/01/2023).

### 3.4.2 Quanto aos procedimentos técnicos de análise de dados

O procedimento técnico de análise de dados representa a redução de informações obtidas na pesquisa tornando possível a sua interpretação e mensuração (ZANELLA, 2013). Para a execução deste estudo, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo que segundo Bardin (1977) representa:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

A análise de conteúdo não trabalha exclusivamente com o texto, mas também com o contexto possibilitando que a comunicação seja descrita de forma organizada e objetiva (LAKATOS; MARCONI, 2020). Esse processo é assinalado por Bardin (1977) em três diferentes fases estabelecidas de forma cronológica na pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (vide Figura 7).

Figura 7 - Fases da Análise de Conteúdo de Bardin



Fonte: Elaboração própria baseada em Bardin (1977).

A primeira fase representa a pré-análise configurando a fase de organização do material compondo o *corpus* da pesquisa com o objetivo de organizar e operacionalizar os conceitos iniciais, conduzindo a uma estrutura para elaboração de um modelo de análise (BARDIN, 1977). A segunda é a exploração do material correspondendo a um processo de descrição ocorrendo a sistematização das definições estabelecendo classificações, codificações e categorização do material coletado (BARDIN, 1977), e a terceira e última fase corresponde ao tratamento dos resultados obtidos e sua interpretação onde os resultados brutos são trabalhados de maneira que recebem significados e definições (BARDIN, 1977).

### 3.5 ASPECTOS ÉTICOS

Os aspectos éticos que envolvem pesquisas com seres humanos devem ser submetidos aos comitês de ética das universidades, a fim de garantir a observância da ética nas pesquisas (GIL, 2021). Em atendimento a essa normativa, a pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) em 30/11/2021, comprovante de envio de projeto nº 139522/202, e sua aprovação deu-se por meio do parecer consubstanciado nº 5.203.796 publicado em 12/01/2022. Com isso, atesta-se que a execução da pesquisa começou assim que essas exigências foram cumpridas.

Estes aspectos estão submetidos à Resolução CNS nº 466 de 2012 e Resolução CNS nº 510 de 2016 as quais dispõem sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, devendo atender às exigências éticas e científicas estabelecidas. Desse modo, “o respeito devido à dignidade humana exige que toda pesquisa se processe após consentimento livre e esclarecido dos sujeitos, indivíduos ou grupos que por si e/ou por seus representantes legais manifestem a sua anuência à participação na pesquisa” (BRASIL, 2012, online).

Em atendimento a essa exigência, foi assegurado previamente aos participantes da pesquisa o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), o qual representa a:

Documento no qual é explicitado o consentimento livre e esclarecido do participante e/ou de seu responsável legal, de forma escrita, devendo conter todas as informações necessárias, em linguagem clara e objetiva, de fácil entendimento, para o mais completo esclarecimento sobre a pesquisa a qual se propõe participar (BRASIL, 2012, online).

Este documento foi impresso em duas vias, ficando uma sob a responsabilidade do pesquisador responsável considerado a “pessoa responsável pela coordenação da pesquisa e corresponsável pela integridade e bem-estar dos participantes da pesquisa” (BRASIL, 2012, online) e a outra em posse do participante da pesquisa considerado como “indivíduo ou grupo, que não sendo membro da equipe de pesquisa, dela participa de forma esclarecida e voluntária, mediante a concessão de consentimento” (BRASIL, 2016, online).

Não houve um tempo preestabelecido para responder as perguntas da entrevista pois o objetivo foi a obtenção das informações de forma mais objetivas e esclarecedoras capazes de atender ao objetivo da pesquisa. Assim como nos locais onde as entrevistas foram realizadas no formato face a face, os participantes proporcionaram uma visitação aos seus locais de

trabalho e as atribuições da instituição. Esse detalhamento foi demonstrado no Quadro 8 o qual tratou sobre “Descrição das entrevistas realizadas na pesquisa”.

Nesse mesmo âmbito atentou-se a um ambiente privativo livre de ruídos, sendo que a gravação do diálogo dependeu da aprovação prévia do participante a qual foi assinalada no TCLE. A estes foi concedida a garantia de privacidade visto que é um “direito do participante da pesquisa de manter o controle sobre suas escolhas e informações pessoais e de resguardar sua intimidade, sua imagem e seus dados pessoais, sendo uma garantia de que essas escolhas de vida não sofrerão invasões indevidas” (BRASIL, 2016, online).

Quanto à aplicação do questionário, os participantes da pesquisa foram indicados atendendo ao procedimento metodológico da amostragem bola de neve e o critério de saturação conforme já esclarecido, preservando-se ao máximo o sigilo assim como a privacidade e a confidencialidade dos participantes. Atentando-se que dois participantes foram intensamente mencionados nas entrevistas conforme mencionado anteriormente. Os dados coletados têm finalidade exclusivamente acadêmica garantindo com isso o anonimato dos seus participantes por meio de procedimentos que assegurem:

Prever procedimentos que assegurem a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização dos participantes da pesquisa, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou de aspectos econômico-financeiros (BRASIL, 2012, online).

Quanto aos riscos da pesquisa, foi garantida a confidencialidade dos entrevistados e das informações recebidas, sendo certa a assistência imediata, integral e gratuita caso fosse necessária aos participantes, podendo os mesmos interromperem a sua participação a qualquer momento quando julgarem apropriado, o que não foi evidenciado. A pesquisa trouxe como zelo e benfeitorias, benefícios como a garantia aos participantes da pesquisa ao TCLE onde estão descritas todas as etapas da pesquisa, o qual foi emitido em duas vias, ficando uma de posse do participante e a outra no acervo documental desta pesquisa. Reforça-se que o anonimato dos participantes foi preservado, visto que a finalidade da pesquisa é exclusivamente acadêmica.

A participação na pesquisa também visa benefícios como a promoção do conhecimento científico através da caracterização da governança ambiental de Pelotas (RS) a qual poderá promover novos diálogos nos espaços de participação, podendo ser ampliado a outros municípios da região. Observou-se a repercussão em agosto/2022 no transcorrer de uma entrevista onde foi mencionado pelo ENTREVISTADO “3”: “*sabe tu tá me dando uma*

*ideia eu tô procurando pautas para reunião e nós estamos aí com uma usina de plástico [...]”. Nesse cenário, ao questionar o ENTREVISTADO “7” sobre a existência de diálogo entre o representante e a instituição que representa no COMPAM, ele respondeu que “estávamos conversando pra ver o que ia ser debatido né e palestra do (mencionou o nome do servidor) sobre resíduos”. Observou-se que durante o período das entrevistas, a pesquisa despertou o olhar dos representantes do conselho e a temática foi pauta na reunião de 05/09/2022 a qual ainda não foi disponibilizada oficialmente (ata foi solicitada e recebida via e-mail do conselho).*

Por fim, todos os procedimentos técnicos de coletas de dados foram previamente explicados aos participantes da pesquisa e realizados somente com o entendimento e consentimento e atendendo as medidas de segurança em combate ao coronavírus. Assegurou-se a garantia quanto a qualquer tipo de constrangimento o qual teve o direito de recusar a sua participação na pesquisa considerando que “garantia de plena liberdade ao participante da pesquisa, de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma” (BRASIL, 2012, online).

Em virtude disso, zelou-se pela “garantia de manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa durante todas as fases da pesquisa” (BRASIL, 1992, online), ao mesmo tempo em que são dados públicos que podem ser sigilosos ou de transparência pública.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apresentadas a análise e a discussão dos dados alcançados na pesquisa. As informações estão embasadas no referencial teórico da pesquisa e em pesquisa documental por meio de leis, resoluções, decretos, regimentos, atas e entrevistas semiestruturadas.

### 4.1 ESPAÇOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

O componente espaços de políticas públicas ambientais estabelece a disponibilização de espaços de convívio capazes de proporcionar experiências dialógicas quanto ao pensar e agir criando um cultura de participação e de construção da governança (JACOBI, PAZ, SANTOS, 2016). A implementação desses espaços de governança “deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability*” (BRASIL, 2014, p. 61).

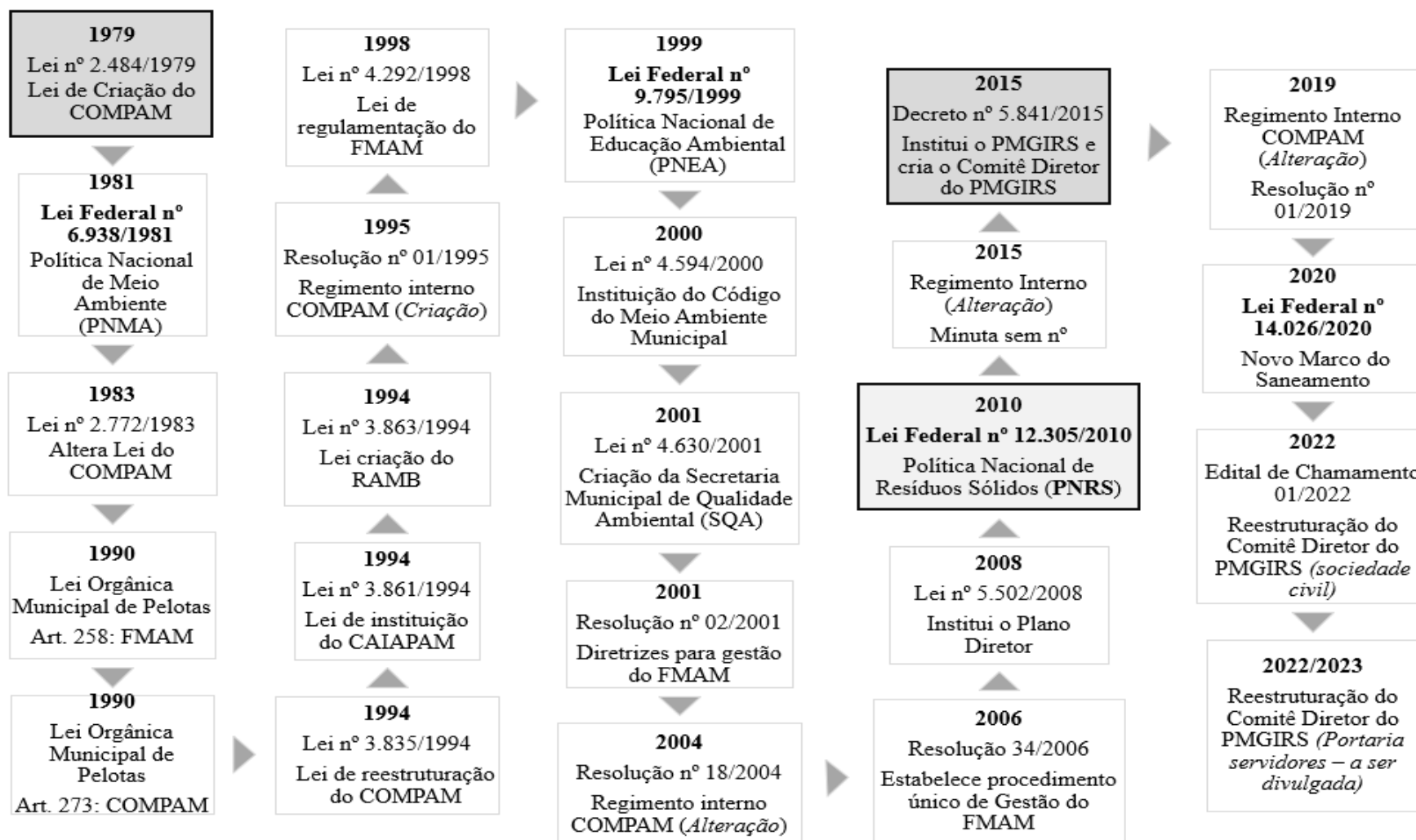
Neste componente, percebe-se os espaços de políticas públicas ambientais no sentido de compreender os elementos: a estrutura, funcionamento e atuação; a composição dos espaços; e as limitações e perspectivas.

#### 4.1.1 Estrutura, funcionamento e atuação

Com o elemento estrutura, funcionamento e atuação, compreendeu-se a forma de organização do componente de espaços de políticas públicas ambientais baseados na análise documental, legislações, atas e entrevistas.

No decorrer das análises, verificou-se que Pelotas (RS) tem à disposição da comunidade dois espaços de políticas públicas ambientais representantes da PNRS destinados à governança ambiental de resíduos sólidos. O primeiro foi criado em 1979, denominado Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM), o qual se encontra em plena atividade, e o segundo, criado em 2015 é o Comitê Diretor do PMGIRS que está em processo de reestruturação. Nesse sentido, a pesquisa elaborou uma linha do tempo representada pelo Figura 8, demonstrando os principais eventos relacionados às políticas públicas ambientais em Pelotas (RS) concomitante as principais legislações federais no âmbito da governança ambiental e PNRS.

Figura 8 - Linha do tempo dos espaços de políticas públicas ambientais de Pelotas (RS)



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

Em 30 de agosto de 1979, foi criado o COMPAM através da Lei nº 2.484/1979 como uma estrutura administrativa da Prefeitura, representando um órgão colegiado de assessoramento vinculado ao chefe do executivo (PELOTAS, 1979). Em 1990, com a publicação da Lei Orgânica Municipal (LOM) é expressa competência privativa do município, disciplinar sobre a limpeza pública promovendo a coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos (PELOTAS, 1990, online).

A mesma lei evidencia que o poder público manterá o COMPAM obrigatoriamente como órgão colegiado de deliberação e fiscalização, com composição paritária entre representantes da administração pública, sociedade civil e seus técnicos capacitados (PELOTAS, 1990, online). A LOM vincula ao conselho, os recursos originários de multas administrativas e condenações jurídicas oriundas de atos lesivos ao meio ambiente, assim como taxas incidentes sob o uso dos recursos naturais, a um fundo gerido pelo COMPAM (PELOTAS, 1990, online).

Em 1981, é publicada a Lei Federal nº 6.938/1981 dispendo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) constituindo o SISNAMA composto conforme Art. 6º de “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (BRASIL, 1981, online).

Este é estruturado por diversos órgãos entre eles o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) representando um espaço consultivo e deliberativo em âmbito nacional. A partir dessa regulamentação federal, a lei de criação do COMPAM passou por modificações inicialmente com a Lei Municipal nº 2.772/1983, a qual Pelotas (RS) manteve as atribuições do COMPAM e trouxe alterações como a composição dos membros e o período de mandato, assuntos que serão detalhados no tópico específico sobre elementos – composição dos espaços.

Em 21 de junho de 1994, o conselho é reestruturado pela Lei nº 3.835/1994 evoluindo quanto à capacidade de gestão, readequando suas atribuições e passando a ser um órgão colegiado, deliberativo no âmbito de sua competência, fiscalizador e normativo (PELOTAS, 1994a, online) adequando-se à PNMA e integrando-se ao SISNAMA o qual representa instância superior do estabelecimento da política ambiental do município (PELOTAS, 1994a, online). O fundo gerido pelo COMPAM, conforme mencionado na LOM, foi regulamentado pela Lei nº 4.292/1998 e chamado de Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental (FMAM) objetivando o desenvolvimento de projetos sustentáveis direcionados a melhoria,



manutenção ou recuperação do meio ambiente visando à qualidade de vida de forma coletiva em atendimento à CF (PELOTAS, 1998, online).

Dessa forma, a política ambiental de Pelotas evoluiu quanto à gestão visto que abandonou o seu caráter consultivo de assessoria ao Prefeito e passou a ser um órgão colegiado, deliberativo e de tomada de decisão. Essa conquista, representa o fruto da participação da sociedade civil conforme narra um entrevistado que participou daquele momento histórico de transição:

[...] eu participo do conselho desde o movimento que nós fizemos lá em 93 para reestruturar o conselho, **o conselho ele é anterior a Constituição de 88, então com a Constituição de 88 e com a promulgação da Lei Orgânica Municipal é que os conselhos ganharam uma outra formatação e nós organizamos, promovemos e estimulamos todo um movimento para que o conselho fosse reestruturado** e aí eu e outro colega meu do *(mencionou nome da instituição que representa)* elaboramos uma minuta de projeto de lei que foi **amplamente discutida e debatida na sociedade com audiências públicas, com os reuniões inclusive reuniões no Teatro 7 abril** e então, desde então eu acompanho [...] então eu acompanhei ele de 95 até 2015 mais ou menos, porque foi 95 que ele começou a funcionar apesar do movimento começar em 93, mas o Prefeito na época vetou 2 vezes o projeto de lei e na primeira vez a Câmara manteve o veto e na segunda vez a Câmara derrubou o veto e isso foi então em 94, mas ele só começou a funcionar em 95. (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

Nessa década aconteceu também a regulamentação do FMAM, ampliando sua atuação e permitindo que os recursos do Fundo fossem aplicados em atendimento à política ambiental, os quais de acordo com Pelotas (1998, online) se dão através da participação de organizações governamentais ou não governamentais que apresentassem projetos obrigatoriamente aplicados em áreas como unidades de conservação, educação ambiental, controle e fiscalização, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e institucional. Com essa evolução na sua gestão, reparou-se alterações nas atribuições do COMPAM as quais estão demonstradas no quadro abaixo.

Quadro 10 - Atribuições do COMPAM - alterações da lei de criação à de reestruturação

| Atribuições do COMPAM  |  |
|--|--|
| Lei nº 2.484/1979 (Lei de Criação)   | Lei nº 3.835/1994 (Lei de Reestruturação)  |
| I - Estabelecer intercâmbio, de experiências e para aproveitamento de recursos humanos e materiais, entre as entidades que o integram; | I- Deliberar as diretrizes da política ambiental a ser executada pelo Poder Público Municipal, criando, quando necessário, os instrumentos imprescindíveis para a consecução dos seus objetivos; |
| II - Compatibilizar as atividades das entidades que o integram;  | II- Deliberar e gerenciar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, cujos critérios serão determinados em lei complementar;  |

continuação...

| Atribuições do COMPAM  |  |
|--|--|
| Lei nº 2.484/1979 (Lei de Criação)   | Lei nº 3.835/1994 (Lei de Reestruturação)  |
| III - Propor a elaboração de convênios com entidades que possam atuar na área de controle ambiental; e acompanhar a execução dos mesmos; | III- Decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante prévio depósito, sobre multas e outras penalidades impostas pelo Poder Público Municipal;  |
| IV - Implantar sistema de controle sobre o patrimônio ambiental, no Município;   | IV- Analisar e aprovar ou não projetos de entidades, públicas ou particulares, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatória ou poluidora;                                |
| V - Propor a fixação de metas prioritárias para controle do patrimônio ambiental, no Município;  | V- Homologar acordos visando a transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas que objetivem concretamente a proteção, preservação e recuperação ambiental;  |
| VI - Assessorar o Prefeito Municipal, para elaboração de uma política municipal de controle do patrimônio ambiental;                     | VI-Exigir, no caso de omissão da autoridade competente, multas e outras penalidades, a pessoas físicas ou jurídicas que não cumpram as medidas necessárias a preservação ou recuperação dos inconvenientes ou danos causados ao meio ambiente; |
| VII - Propor a elaboração, a nível municipal, de legislação de controle do patrimônio ambiental.   | VII - Elaborar seu regimento interno, no prazo máximo de 60 dias.  |
| *  | VIII - Indicar suspensão dos contratos celebrados entre os órgãos da administração direta ou indireta do município e pessoas físicas ou jurídicas causadoras de degradação ambiental.  |

Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

A partir do Quadro 10 foi possível compreender os verbos vinculados às atribuições do COMPAM, renunciando ao seu caráter de assessoria e assumindo responsabilidades como deliberação, elaboração, homologação, exigência e decisão. Porém, na época, essa transição não foi bem recebida pelo chefe do executivo, na concepção do ENTREVISTADO “5”:

[...] o (*mencionou o nome do chefe do executivo na época*) criou o COMPAM em 70, mas vetou as 2 vezes na década de 90 porque, **porque este que ele vetou era deliberativo era fiscalizador né, era democrático né, aquele que ele criou não era**, era só um órgão de assessoramento do município que ele podia seguir ou não conforme o interesse dele (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

Nessa conjuntura, a evolução estrutural, funcional e de atuação do COMPAM é confirmada com Jacobi e Sinisgalli (2012) ao evidenciarem o fortalecimento dos espaços de políticas públicas em âmbito municipal, pela constatação de espaços de negociação, práticas de educação e de participação social os quais proporcionam um processo de tomada de decisão compartilhada. Com a reestruturação do COMPAM em 1994, outras responsabilidades foram atribuídas. A elaboração do seu regimento interno no prazo de 60 dias (PELOTAS, 1994a, online) o qual foi publicado em 20 de julho de 1995 através da

Resolução nº 001/1995. E a publicação de um relatório anual (RAMB) elaborado em conjunto com o órgão ambiental municipal demonstrando a qualidade ambiental do município o qual deverá ser dado ampla publicidade (PELOTAS, 1994a, online).

O Relatório Anual de Qualidade Ambiental (RAMB) disposto na Lei nº 3.863/1994, deverá ser produzido de forma conjunta pelo órgão ambiental municipal com o conselho, evidenciando que o impedimento de funcionamento ou inexistência deste, não desobriga a publicidade do referido relatório de forma anual, tendo a data limite de 5 de junho de cada ano, alusivo ao Dia do Meio Ambiente (PELOTAS, 1994d, online).

Relativo ao RAMB observou-se no *site* do COMPAM que as publicações referentes as competências 2016, 2018, 2019, 2020 e 2021 estão de publicadas, estando pendente a do ano de 2017. Em reunião realizada em 10/04/2017, um conselheiro apontou em ata que “*o MP está cobrando o RAMB dos anos de 2014, 2015 e 2016, período que será construído para o relatório*” (COMPAM, ATA 04/2017). O que demonstra que ocorre a elaboração do RAMB, porém o prazo estabelecido em lei nem sempre é atendido.

Quanto às responsabilidades mencionadas, o Regimento Interno do COMPAM, aprovado sob Regimento nº 001/1995 explana sobre sua instalação, composição, órgãos, reuniões, atas, pareceres, comissões, entre outros. Desde que foi aprovado, o regimento do COMPAM passou por reorganizações ao longo dos anos. Um novo regimento foi publicado em 11 de fevereiro de 2004 através da Resolução nº 04/2004, em 2015 foi divulgada uma minuta ao regimento, porém sem denominação ou numeração sequencial específica e por fim em 09 de setembro de 2019 o regimento é novamente atualizado e publicado por meio da Resolução nº 001/2019 vigente até a presente data.

Nesse âmbito, ressalta-se no Art. 61 do próprio regimento interno, que este só poderá ser alterado, reformado ou substituído por meio de Resolução. Esta, devendo ser proposta pela maioria absoluta de seus representantes com deliberação de 2/3 dos mesmos (PELOTAS, 2019b, online).

Estruturalmente, o COMPAM não dispunha de um local permanente, porque suas reuniões eram realizadas provisoriamente na sede da extinta Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Pelotas (SMUMA) conforme estabelecido em seu Regimento Interno – Resolução nº 001/1995. Em 2001 com a criação da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA) – Lei nº 4.630/2001 e com a alteração do seu regimento sob Resolução nº 018/2004, o COMPAM passou a ter sua sede e a realização de suas reuniões na SQA,

secretaria a qual garante livre acesso aos seus conselheiros, sejam eles titulares ou permanentes (PELOTAS, 2004, online).

A criação da SQA além de absorver o COMPAM, assume responsabilidades as quais são de competência privativa do município como o gerenciamento dos resíduos sólidos conforme estabelecidos na LOM (PELOTAS, 1990, online). Além disso, a SQA assume outras competências privativas de uma secretaria de meio ambiente conforme demonstrado no Quadro 11.

Quadro 11 - Competências da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA)

| <b>Competências da SQA conforme Lei nº 4.630/2001</b>  |
|--|
| I - atuar como órgão central de proteção, fiscalização e licenciamento ambiental, observando a legislação ambiental e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental - COMPAM; |
| II - coordenar e implementar, em conjunto com os demais órgãos governamentais e não-governamentais, a política de educação ambiental;  |
| III - organizar, em conjunto com os órgãos governamentais e com a sociedade civil as conferências municipais ambientais;   |
| IV - realizar diagnóstico e controle da qualidade ambiental combatendo todas as formas de poluição, através do poder de polícia administrativo;  |
| V - desenvolver políticas visando a arborização urbana e a criação e manutenção de Unidades de Conservação, bem como à recuperação de área degradadas nas áreas urbanas e rural;                       |
| VI - coordenar e implementar a política de gerenciamento de resíduos sólidos;  |
| VII - promover políticas de esporte e lazer voltadas à qualidade de vida;  |
| VIII - exercer quaisquer outras atividades para o devido cumprimento desta lei   |

Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental (PELOTAS, 2001a, online).

Nesse sentido, a criação da SQA foi apropriada para o COMPAM ao dispor de um espaço físico específico proporcionando a organização, a interação e a realização de procedimentos necessários para a promoção de um bom sistema de governança (BRASIL, 2014). A conexão da SQA ao COMPAM, na concepção do TCU, representa a promoção de instâncias internas de apoio à governança proporcionando a comunicação entre partes interessadas, auditoria e monitoramento de riscos e controles (BRASIL, 2014).

Nesse cenário, a SQA absorveu o COMPAM estruturado de acordo com seu regimento interno o qual já passou por três transições desde sua reestruturação em 1994: Resolução nº 001/1995, Resolução nº 018/2004 e o vigente sob Resolução nº 001/2019. Essas modificações regimentais despertaram a inquietação de entidades da sociedade civil, como foi explanado por um entrevistado (*a fala do entrevistado foi mantida na integralidade a fim de preservar o seu contexto*):

Quanto ao regimento do COMPAM nós impugnamos esse regimento porque o que aconteceu é que esse regimento só foi publicado em 2019 por cobrança do (*mencionou nome de instituição*), também porque ele foi alterado e uma lei para

valer, um documento público para valer, ele tem que ter publicidade e as leis e as resoluções, que não são leis mas tem força de lei, que é o caso do **regimento interno ele pra valer, ele precisa ser publicado, só que ele foi dito que foi aprovado em algum momento 2000 e sei lá 2018 2019 2017 não sei, não me lembro bem agora qual é a data, só que ele nunca foi publicado mas se estava usando este regimento que não estava publicado**. Ou seja, estava se usando grande parte de decisões que foram tomadas em cima de um regimento que não estava valendo ou seja, foram tomadas de forma ilegais, anti regimentais né, e nós então contestamos isso, nós que eu digo o (*mencionou nome de instituição*) né, contestamos olha não pode se aplicar este regimento porque esse regimento aí não está publicado, ele não está valendo, se aplicar esse regimento tá tomando decisões ilegais, são passíveis de impugnação, podem ser anuladas né. E aí então depois de muito debate, eles resolveram publicar assim do nada o regimento né, sem nenhuma discussão prévia, sem nenhum acordo prévio e então publicaram e esse regimento em 2019 que nós achamos que ele não vale, que ele é ilegal porque além dele ter esse problema na publicação, nós não sabemos se o texto que foi publicado foi o texto que foi aprovado, porque nós não temos a ata que aprovou o regimento com o texto do regimento. Então pode-se dizer que se aprovou o texto e por algum motivo, por algum engano, por algum equívoco ou até por má fé se publicar um outro texto né, nós aprovamos aqui um regimento, tá aprovado, mas eu não coloco na ata o regimento, eu tenho que colocar tudo que a gente aprova, a gente tem que colocar na ata, não interessa se é um regimento ou se é só um bom dia, tem que colocar na ata então, quando se aprovou não se colocou na ata o regimento aprovado, então nós não sabemos se esse regimento é realmente o que o conselho aprovou, porque não tem ata, não tem áudio, não tem vídeo e por algum motivo e se a pessoa que ficou encarregada de aprovar na hora de publicar trocou os arquivos pegou um arquivo que era um outro, uma outra proposta que tinha sido modificada ou por má fé a pessoa que publicou disse, nós perdemos as votações aqui, vamos publicar o texto a seguir como a gente quer, que ninguém vai saber mesmo que é o texto que foi aprovado né, **então a gente não sabe, a gente contesta esse regimento né, então estamos nesse embate, estamos nesse debate aí se vale se não vale, se está valendo não tá valendo** (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

Ainda relativo ao elemento estrutura, funcionamento e atuação, as contribuições dos entrevistados quanto ao componente espaços e elementos estrutura, funcionamento e atuação, são demonstradas no Quadro 12 o qual individualiza trechos dos testemunhos dos mesmos.

Quadro 12 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação

| TEMA  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---|--|
| Estrutura, funcionamento e atuação (COMPAM) | <i>E-6 - O COMPAM está estruturado de forma paritária, sendo 50% das cadeiras ocupadas pela sociedade civil e os outros 50% pelo poder público.</i>  |
|   | <i>E-7 - O conselho são entidades governamentais e não governamentais, ele é meio a meio tá, ele tem que ser número iguais, mas geralmente é números iguais, o que é o esperado do conselho pra não favorecer nenhum lado nem outro entendesse, então essa fica 50% [...]</i>  |
|   | <i>E-4- Ele é estruturado assim é 50% de entidades governamentais e 50% de entidades não governamentais tá, [...] enfim o conselho ele tem uma coordenação, essa coordenação, ela varia entre entidades sendo que a SQA tem cadeira cativa nessa coordenação ela faz parte desses 4 dos quais varia a coordenação.</i> |

continuação...

| TEMA  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---|--|
| Estrutura, funcionamento e atuação (COMPAM) | <i>E-5 - A estrutura dele é aberta, ele não tem nem mínimo nem máximo de cadeiras né, a democracia política que define isso que vai definir qual vai ser o tamanho do conselho né, então é feito assim uma assembleia pública onde se escolhem as organizações não governamentais daí chega a ser lá um número 10, 15, 20, 8 né depende muito do momento e a partir desse número de cadeiras das não governamentais são definidas as governamentais né.</i>  |
|   | <i>E-3 - Ele é paritário né, essa é a grande questão assim de controle social, ele é paritário entre governo e não governo, mais do que isso ele não tem um limite de participação de entidades e eu considero que isso é um grande defeito do conselho porque ele hoje, eu entendo que ele está mega inflado, ele está super inflacionado, hoje nós temos 38 entidades, pelas minhas experiências eu não consigo achar racional, eu não consigo achar efetivo, eu não consigo achar proativo, um fórum que contenha 38 entidades né e aí está muito interesse de grupos sejam eles a matriz política ideológica, grupos organizados entrando para se assegurar em algum momento acontecer algo seja para qual dos lados pender eu estou dentro e eu posso votar, eu posso saber o que que estão é pensando né, isso acho que aconteceu na última eleição e acho necessária revisão quanto ao tamanho.</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

O Quadro 12, elaborado com base nas entrevistas consente com Jacobi (2003a) ao demonstrar ser um espaço paritário e plural de participação, com gestão colegiada e natureza deliberativa o que limita situações de abuso de poder. Entretanto, de acordo com a contribuição dos entrevistados o conselho funciona de forma precária e com notória participação de grupos interessados, o que é incitado por Jacobi (2003a) que os representantes devem atentar à organização desses espaços para que interesses de grupos não predominem.

Ainda sobre o Quadro 12, a respeito da paridade da composição do conselho e o significativo número de representantes, direciona-se à Moura (2016) ao ressaltar que a constituição dos conselhos não é uma garantia quanto ao cumprimento de sua finalidade, assim como não garante a participação dos seus atores. Observa-se também que um conselho inflado como referenciado pelo ENTREVISTADO “3”, pode direcionar a situações que comprometam a obtenção de consenso em plenário assim como deve-se atentar a grupos de interesse e a competência técnica dos representantes.

Quadro 13 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (competências)

| TEMA                  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|-----------------------|--|
| Competências (COMPAM) | <i>E-5 - O conselho ele é o órgão máximo da política ambiental municipal né, isso está expresso na lei nessa lei, nessa minuta que a gente construiu lá 90 e 93, 94 e ele tem várias atribuições como definir a política, avaliar EIA-RIMA, tratar de análise de recursos de multas, penalidades [...] então essas atribuições estão ali elencadas né, se não me engano artigo terceiro e quarto da lei né fiscalizar a própria política ambiental né executada pela SQA e são muitas atribuições muito amplas né muito importantes.</i> |

continuação...

| TEMA                  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|-----------------------|--|
| Competências (COMPAM) | <i>E-3 - As competências estão previstas em lei, o regimento e aí tem a lei do conselho [...] eu acho que as competências do COMPAM elas são bem dilatadas, assim elas são bem genéricas e são importantes e acho que nos últimos anos a gente tem feito <b>uma discussão menos assim, menos importante, o conselho está discutindo muitas cearas administrativas né e está com dificuldade assim de avançar em debates ambientais que sejam mais importantes ou protagonistas né na causa, mas vejo em relação a resíduos né uma discussão menor do conselho bem menor olha eu me refutou assim [...] que talvez nós tenhamos discutido a questão resíduo não me lembro de uma pauta sobre resíduos né.</b></i> |
|                       | <i>E-4 - O COMPAM é um negócio que até recebi hoje o material sobre quais são, quais seriam mais ou menos, as competências do COMPAM entendeu, <b>isso é uma coisa que não está muito clara tem sempre um debate, tem uma disputa política assim do tipo quando interessa para um lado eles acham que têm competência, quando não interessa não tem competência tá entendendo.</b></i>   |
|                       | <i>E-8 - O Conselho atua na fiscalização das políticas públicas ligadas ao tema [...]</i>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Atentou-se pelas entrevistas demonstradas no Quadro 13, que os participantes advertem quanto às reuniões estarem desviando da finalidade ambiental em virtude de discussões administrativas ou interesses singulares. Esses registros corroboram com o entendimento de Facin *et al.* (2012), ao evidenciar o enfraquecimento dos conselhos de meio ambiente em virtude de pautas irrelevantes e quanto à redução ou exaustão de competências quanto ao caráter deliberativo.

A partir da contribuição do ENTREVISTADO “3” observou-se o seu conhecimento quanto às competências do conselho e a ênfase quanto à dificuldade no avanço de debates ambientais motivados por questões administrativas. Nesse sentido considera-se necessário esforços dos conselheiros, da sociedade e do executivo em implementar medidas para sanar demandas administrativas, sugerindo-se cursos de capacitação aos conselheiros os quais podem ser atendidos por extensão universitária ou tribunais de contas dos estados os quais proporcionarão conhecimentos direcionados à qualificação. Ao mesmo tempo atenta-se ao estudo realizado por Martins *et al.* (2008) os quais evidenciam pesados embates dentro dos conselhos em defesa de interesses de grupos privados o que pode obstruir e desqualificar esses espaços, sugerindo-se a transparência e o livre acesso as informações da gestão como uma garantia de atendimento aos interesses públicos.

Observou-se também o direcionamento da pesquisa aos resultados de Moura (2016) em que os assuntos tratados no colegiado não são compreendidos na integralidade mesmo com alto nível de qualificação dos seus representantes. Complementa ainda sobre a necessidade de razoável conhecimento do regimento interno para atuar com desenvoltura nesses espaços. Essa observação estruturou através das entrevistas a qual permitiu o

conhecimento da formação acadêmica dos participantes e pela compreensão das falas de entrevistados onde o ENTREVISTADO “5” explanou sobre a tomada de decisão ocorrida há alguns anos baseada num regimento interno que não atendia aos requisitos legais quanto a sua publicação, assim como o ENTREVISTADO “4” mencionou o recente recebimento de um material informando sobre as competências do COMPAM, demonstrando a dificuldade de compreensão ainda dentro do plenário em tempos atuais.

Quadro 14 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (competências quanto à gestão dos resíduos sólidos)

| TEMA   | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|--|--|
| Competências quanto à gestão dos resíduos (COMPAM) | <i>E-6 - [...] responsabilidade do poder público a gestão e execução dos serviços relacionados aos resíduos de sua competência (resíduos domiciliares e limpeza urbana).</i>   |
|  | <i>E-4 - Quanto a gestão dos resíduos sólidos dentro do COMPAM, ai é muito pouco debatido pouco debatido, o COMPAM parece que é o conselho ao invés de ser o conselho municipal de proteção ambiental devia ser o conselho municipal da poda de árvore e inclusive da quase a mesma sigla, é só poda de árvore que se fala lá entendeu, eu não sei se é porque tem muito biólogo e tem muito acaba que o assunto vira e mexe tem poda de árvore, não, não se fala muito, se fala um pouco sobre as tal de AEIANS as áreas de especial interesse ambiental do município tá isso</i> |
|  | <i>E-3 - A questão resíduo se limita ao material do SANEP né causa poucos questionamentos então assim também talvez fruto da própria formação dos técnicos que estão hoje no conselho a questão dos resíduos acaba sendo menor incrivelmente e a gente sabe como ela é estruturante né como ela é fulcral [...] a questão resíduos eu te confesso que é uma pauta é pouco questionada um pouco discutida dentro do conselho.</i>   |
|  | <i>E-7 - Na realidade o conselho ele vai ter que analisar, debater e não é autorizar, avaliar quanto ao plano municipal, ou seja, esse Plano Municipal ele tem que passar pelo COMPAM como já passou, ele deve passar pelo COMPAM de resíduos sólidos e aí ele é avaliado e aí há discussões há votação aquela coisa toda se concorda se a maioria concorda ou não com o que foi proposto é essa é a competência.</i>  |
|  | <i>E-5 - A questão do resíduo sólido atualmente não tem muito destaque dentro do conselho, aconteceram alguns momentos em que houve algum debate, como até a criação de câmaras técnicas para tratar dessa questão.</i>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

De acordo com os conselheiros, o COMPAM não é representativo quanto à gestão dos resíduos conforme demonstrado no Quadro 14, estando a temática centralizada no SANEP, até mesmo para o fornecimento do material que o departamento de resíduos sólidos encaminha para a elaboração do RAMB, o que há poucos questionamentos. Uma exígua participação do COMPAM no Plano PMGIRS ocorreu, assim como momentos com algum tipo de debate e até criação de câmaras específica, porém se resume em uma pauta pouco questionada e discutida na concepção dos participantes.

Outro aspecto essencial para o elemento estrutura, funcionamento e atuação desses espaços para o atendimento dessas atribuições é a sustentabilidade contábil e financeira. A do



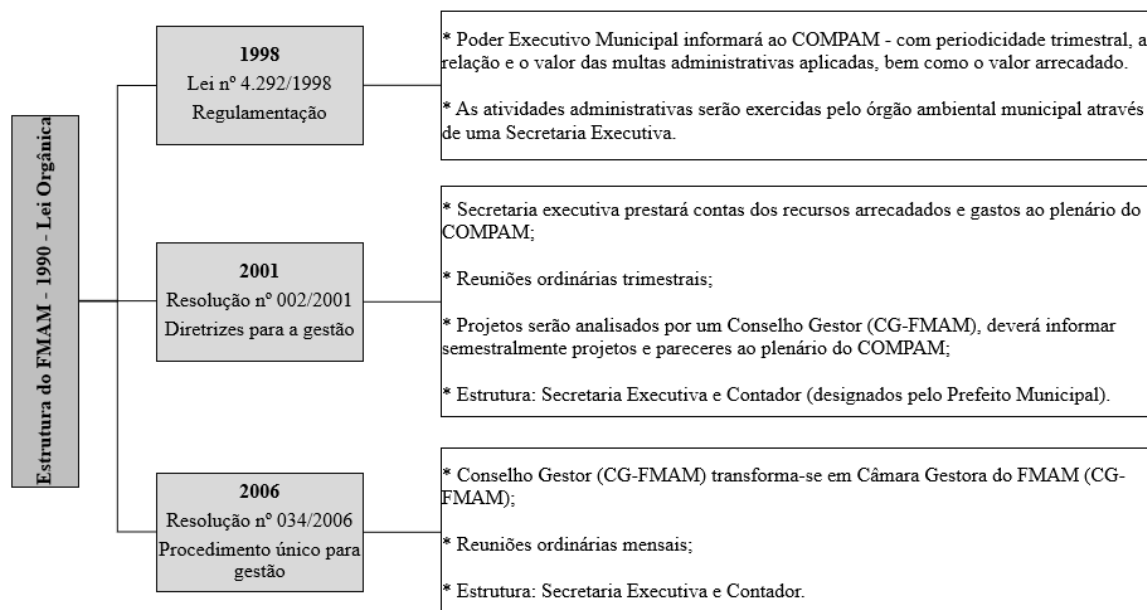
COMPAM originou com a publicação da LOM artigo 258 a qual estabelece que “os recursos oriundos de multas administrativas e condenações jurídicas por atos lesivos ao meio ambiente, e das taxas incidentes sobre a utilização dos recursos ambientais, serão destinadas a um fundo gerido pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, na forma de lei” (PELOTAS, 1990, online). Quanto a sustentabilidade do COMPAM “será destinado do orçamento municipal recursos para as despesas de criação, manutenção e funcionamento do presente Conselho” conforme estabelecido no artigo 8º da Lei nº 3.835/1994 (PELOTAS, 1994a, online).

O artigo 258 da LOM que trata do FMAM (PELOTAS, 1990, online), foi então regulamentado em 04 de junho de 1998 pela Lei nº 4.292/1998 a qual instituiu o FMAM direcionado ao desenvolvimento de projetos sustentáveis com melhorias, manutenção e recuperação do meio ambiente visando atingir e manter a qualidade de vida conforme determinada pela Constituição Federal de 1988 (PELOTAS, 1998, online).

Os recursos do FMAM serão obrigatoriamente e prioritariamente aplicados conforme estabelece Art. 2º em “I - unidades de conservação; II - educação ambiental; III - controle e fiscalização ambiental; IV - pesquisa e desenvolvimento tecnológico, visando o uso sustentável do ambiente; V - desenvolvimento institucional” (PELOTAS, 1998, online).

Com a publicação da Resolução nº 002/2001, novas diretrizes foram estabelecidas evidenciando-se o direcionamento em pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis de preferência com alcance regional como “métodos para diminuição da produção de resíduos” (PELOTAS, 2001b, online). Logo, pode-se afirmar que a estrutura, atuação e funcionamento do FMAM passou por três atualizações legais desde a publicação na LOM em 1990 as quais são demonstradas resumidamente abaixo.

Figura 9 - Estrutura do FMAM e atualizações nas legislações



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

A administração dos recursos do FMAM é competência do Poder Executivo Municipal exercida através de uma Secretaria Executiva, em conformidade com diretrizes estabelecidas por meio de resolução específica do COMPAM em cumprimento à LOM (PELOTAS, 1998, online). De acordo com sua lei de criação, o Poder Executivo deverá acompanhar a conta especial do FMAM em estabelecimento oficial de crédito disponível, a qual deverá informar trimestralmente a relação e o valor das multas administrativas aplicadas, bem como o valor arrecadado pelo uso do meio ambiente conforme estabelecido na LOM pelo Executivo (PELOTAS, 1998, online).

Com a publicação da Resolução COMPAM 034/2006, o conselho gestor do FMAM passa a ter uma Câmara Técnica Permanente chamada de Câmara Gestora do FMAM (CG-FMAM) composta administrativamente por um secretário executivo e um contador, além de seis membros titulares e seis suplentes do COMPAM de forma paritária (PELOTAS, 2006, online) cenário que foi revisto pela Resolução 001/2019 a qual menciona que será composta no mínimo por quatro e no máximo oito membros do COMPAM a qual elegerá um coordenador e um relator (PELOTAS, 2019b, online).

Para que sua finalidade seja atendida, o FMAM depende de recursos os quais estão estabelecidos no Art. 3º da Lei nº 4.292/1998 conforme demonstrado abaixo:

Quadro 15 - Recursos do FMAM

| <b>Recursos do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental (FMAM) - Lei nº 4.292/1998</b>  |
|--|
| I - as dotações orçamentárias do município;  |
| II - os provenientes de doações, contribuições, valores, bens móveis e imóveis oriundos de pessoas físicas e/ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras;            |
| III - os oriundos de multas administrativas, conforme estabelece a lei orgânica municipal;   |
| <b>IV - os das taxas incidentes sobre a utilização dos recursos ambientais, conforme estabelece a Lei Orgânica Municipal; (Revogado pela Lei nº 5.913/2012);</b> |
| V - os rendimentos de qualquer natureza que venha a aferir como remuneração decorrente de aplicações de seu patrimônio;  |
| VI - outros destinados por lei.  |

Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

Relativo ao inciso IV citado no Quadro 15, ele foi revogado pela Lei nº 5.913/2012 a qual estabelece que “os valores arrecadados, provenientes do licenciamento ambiental, serão revertidos aos cofres da Prefeitura Municipal de Pelotas” (PELOTAS, 2012, online). Essa nova legislação promoveu uma redução na fonte de arrecadação do FMAM e para o COMPAM quanto a promoção dos seus objetivos estabelecidos por Pelotas (1998). Na concepção do ENTREVISTADO “5”:

**O Fundo Municipal de Meio Ambiente a principal receita dele eram as taxas de licenciamento de autorização como está previsto na lei orgânica né [...] ele já dificultava o uso dos recursos do fundo para projetos ele já estava dificultando [...] ele fez uma emenda à lei orgânica que retirava como fonte do fundo a sua principal receita que era as taxas de autorização de licenciamento e essa emenda à lei orgânica foi votada na véspera do Natal de 2014 se eu não me engano, quando não há condições assim da sociedade estar atenta né ao processo, não houve discussão no conselho não foi apresentado ao conselho a proposta simplesmente o vereador apresentou a emenda à lei orgânica e foi votado, e o fundo deixou de ter então a sua principal receita que era as taxas de licença de autorização isso aí acabou caindo no caixa único e hoje a gente não sabe se essas receitas se esses valores eles são usados para a política ambiental ou são usados para outra política (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).**

Diante dessa redução das receitas do FMAM como reflexo da Lei nº 5.913/2012, essa ainda acabou revogada pela Lei nº 6.306/2015 a qual dispõe sobre anuência ambiental municipal, a qual não será aprofundada nessa pesquisa, trazendo somente a sua conceituação a título de esclarecimento e reflexão:

Anuência ambiental: consentimento manifestado pelo órgão ambiental municipal competente através da expedição de atos administrativos obrigatórios à realização de

determinadas atividades utilizadoras de recursos ambientais e/ou consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, capazes sob qualquer forma de causar degradação ambiental (PELOTAS, 2015, online).

Um aspecto pertinente quanto à sustentabilidade contábil e financeira, do município de Pelotas, é a não configuração de renúncia de receita conforme explanado no referencial teórico, pois mesmo com obstáculos dispõe do FMAM criado pela Lei nº. 4.292/1998 e a Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TCDR), instituída pela Lei nº. 6.411/2016, estando vinculados à PNRS. O Quadro 16 demonstra historicamente aspectos legais destinados à sustentabilidade contábil financeira da política ambiental de Pelotas (RS).

Quadro 16 - Histórico da sustentabilidade contábil financeira de Pelotas (RS)

| <b>Lei/Ano</b>     | <b>Disposição legal</b>  |
|--------------------|--|
| Lei Orgânica/1990  | Os recursos oriundos de multas administrativas e condenações jurídicas por atos lesivos ao meio ambiente, e das taxas incidentes sobre a utilização dos recursos ambientais, serão destinadas a um fundo gerido pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, na forma de lei (PELOTAS, 1990, online).   |
| Lei nº 3.835/1994  | Será destinado do Orçamento Municipal recursos para as despesas de criação, manutenção e funcionamento do presente Conselho (PELOTAS, 1994a, online).  |
| Lei nº. 4.292/1998 | O Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental - FMAM - tem por objetivo desenvolver projetos que visem o uso sustentável do ambiente, a melhoria, manutenção ou recuperação ambiental, com o escopo de atingir e manter uma sadia qualidade de vida para a coletividade, conforme estabelece a Constituição Federal (PELOTAS, 1998, online). |
| Lei nº. 6.411/2016 | Institui a Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TCDR) destinada a custear este serviço público no Município de Pelotas (PELOTAS, 2016, online).  |

Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental indicada pelos entrevistados.

Relativo às entrevistas, o Quadro 17 demonstra a compreensão dos entrevistados quanto à sustentabilidade contábil-financeira do COMPAM e a gestão do FMAM.

Quadro 17 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais - Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (sustentabilidade contábil e financeira)

| TEMA  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|---|---|
| Sustentabilidade contábil e financeira (COMPAM) | <i>E-4 - É o Fundo Municipal do Meio Ambiente tá e tem uma Câmara técnica que faz o acompanhamento desse fundo.</i>   |
|   | <i>E-6 - O COMPAM possui um Fundo Municipal que recebe valores provenientes das autuações realizadas pela Secretaria de Qualidade Ambiental.</i>  |
|   | <i>E-3 - Então esse é um dilema né o conselho hoje recebe recursos exclusivamente de multas ambientais embora tenha lei que cria o fundo né, na verdade o conselho ele/nós temos <b>uma rubrica orçamentária aqui do COMPAM que é para gastos administrativos que praticamente a gente não tem, a SQA que é o poder público ele arca com os custos de organização das reuniões né</b>, essa parte administrativa que hoje meio eletrônico assim está muito mais econômico diríamos assim e nós <b>temos uma Secretaria Executiva que é uma servidora daqui da SQA né</b> então a gente arca com essa estrutura das reuniões.</i>  |
|   | <i>E-3 - De outra banda existe o Fundo Municipal de Meio Ambiente que a lei prevê lá dotações orçamentária próprias, doações, recursos de multa e outras taxas diversas enfim mas hoje ela se alimenta única exclusivamente de recursos do pagamento de multas ambientais e ainda as multas pagas digamos assim de uma segunda instância porque hoje existe <b>os Termos de Compensação Ambientais que são uma digamos um acordo que existe entre infrator e poder público, estes recursos ficam utilizados pela Secretaria de Qualidade Ambiental e aí apenas nesses casos onde ele dá sequência ao processo ele acaba pagando</b> ao Fundo ou aquele que deliberadamente quiser alocar recursos ao Fundo nós tínhamos um valor bastante significativo no final do ano de 2020 ou no início do ano 2020 boa parte desse valor foi empregado na pandemia com autorização da maioria dos conselheiros né, outra parte foi também fruto da desvinculação das receitas dos fundos né 30% foi retirado para custeio da máquina e o Fundo hoje está com torno de R\$ 60.000 mil reais, a gente tem tido monitoramento mensal né.</i> |
|   | <i>E-7 - O conselho se mantém com o os valores de multa, só que o conselho não gasta dinheiro né, porque todo ele é voluntário, o conselho não tem despesa com os seus conselheiros tá, nem com o local de reunião, nem com o conselheiro, nem com nada, ele não tem despesas o que é <b>o dinheiro que vem para o conselho e é utilizado para projetos pra benfeitorias para a comunidade, são projetos que foram aprovados dentro do conselho em que vão poder receber aquela verba</b>, alguma coisa para uma entidade e que ela mandou toda a documentação correta, o orçamento tudo certinho.</i>  |
|   | <i>E-5 - Ele não se mantém né, há claramente um interesse da SQA não fazer o conselho funcionar né algum tempo já, como eu te disse ela conseguiu inclusive reuniões não aconteciam por um bom período, só voltaram a acontecer por pressão do (mencionou o nome da instituição) né, então o conselho não se mantém, quem tem que manter o conselho é a SQA quem tem que dar computador, mesa, cadeira, sala, secretária, papel, internet é a SQA e agora se tem esse básico, teve um tempo que o conselho tinha um carro à disposição, tinha a câmara fotográfica, tinha data show né tinha uma certa estrutura que hoje não tem mais né [...]</i>   |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Relativo ao Quadro 17, o COMPAM dispõe para sua sustentabilidade contábil e financeira uma rubrica orçamentária específica para as demandas do conselho e o fundo FMAM para o incentivo a projetos socioambientais direcionados ao desenvolvimento sustentável e quando necessário a demandas dos conselheiros as quais devem ser aprovadas em plenário. Quanto ao Termo de Compensação Ambiental (TCA) mencionado por um entrevistado, esse remete-se à Machado (2012) evidenciando o princípio do poluidor pagador como forma de reconhecimento em troca da proteção ambiental conforme estabelecido na PNRS.

Quadro 18 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (gestão do FMAM)

| TEMA                           | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|--------------------------------|---|
| <b>Gestão do FMAM (COMPAM)</b> | <i>E-4 - Eu acho que é feita pela SQA câmara gestora.</i>   |
|                                | <i>E-6 - O COMPAM possui uma Câmara Gestora de Fundo que fiscaliza a movimentação e presta conta dos valores aos demais conselheiros.</i>   |
|                                | <i>E-8 - Para que serve o Fundo para projetos né, para normalmente execução de editais ou execução de projetos na área ambiental utilizando esses recursos [...], a gente tá esperando engordar um pouquinho essa conta né porque hoje R\$ 60.000,00 é um recurso que é pequeno para gente falar de projeto.</i>  |
|                                | <i>E-3 - Existe uma Câmara Gestora do Fundo que faz esse acompanhamento, eu faço parte da Câmara a gente faz um relatório bimensal, a gente tem acompanhamento mensal dos extratos acompanhamento disso a SQA está fazendo, isso que era algo que não era feito antigamente, mas o recurso hoje é pequeno a R\$ 60.000,00 reais.</i>  |
|                                | <i>E-5 - Oh ele deve ser feito por uma Câmara técnica do COMPAM da Câmara Técnica Gestora né, mas até abril ou maio por aí até o início do ano, essa Câmara Técnica não estava funcionando passou a funcionar, também de cobrança nossa, então tá recém retomando, essas coisas são muito demoradas né, desmanchar é fácil, desmanchar é muito fácil, agora fazer funcionar né, retomar o funcionamento é algo muito mais complicado.</i> |
|                                | <i>E-5 - [...] se perdeu muito estrutura teve uma época que o conselho tinha por exemplo um contador que fazia a contabilidade do Fundo e toda a reunião apresentava o extrato e demonstrativo, hoje nós não temos mais isso, não tem mais esse contador nem tem mais um acompanhamento permanente desses recursos.</i>   |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

A partir das entrevistas e da pesquisa documental, verificou-se que a gestão do FMAM é de responsabilidade da CGFMAM. Conforme as entrevistas, os relatos dividiram-se em a CGFMAM estar em pleno acompanhamento do Fundo e elaborando os relatórios bimestrais conforme orienta o regimento. Entretanto, observou-se que essa câmara passou a funcionar a partir de cobrança de segmentos do COMPAM e que, no passado, era acompanhada por um Contador, o que na atualidade representou uma perda estrutural pela ausência desse profissional.

Durante reunião realizada em 19/04/2021 um conselheiro manifestou em ata que “*assim que assumiu, a Câmara Gestora do Fundo tem se reunido rotineiramente como manda o regimento e lançando um relatório bimensal*” (COMPAM, ATA Abril/2021). Porém ao realizar a pesquisa no *site*, considerando o período de pesquisa janeiro de 2017 a dezembro de 2022, percebeu-se a escassez de publicações de atas da CGFMAM. Quanto a esse elemento são essenciais as publicações do FMAM no *site* do COMPAM diante da relevância ao tratar de recursos públicos, primordial à transparência e às prestações de contas os quais representam instrumentos de governança ambiental.

De acordo com o Regimento Interno do COMPAM, a CGFMAM deverá se reunir periodicamente a cada 60 dias para elaborar o relatório bimestral de prestação de contas a ser apresentado ao plenário ou de forma eventual quando convocado (PELOTAS, 2019b, online). De acordo com o regimento são previstos seis encontros anuais, resultando no período de 2017 a 2022 em 36 reuniões substanciadas em atas e relatórios bimestrais. Ao analisar as publicações no *site* do COMPAM, apenas quatro atas foram publicadas nesse período e dois relatórios bimestrais, assim como extratos bancários foram disponibilizados na íntegra o que não configura uma adequada prestação de contas.

De acordo com as entrevistas com suporte da pesquisa documental verificou-se que a gestão do FMAM é realizada pela CGFMAM. Através das entrevistas, observou-se que o acompanhamento e as prestações de contas estão sendo realizados pela CGFMAM e que no momento o saldo disponível é insuficiente para investir em projetos visto que sofreu movimentações financeiras em virtude da pandemia.

Referente à CGFMAM, regimentalmente os relatórios bimestrais devem ser publicados no *site* junto à respectiva ata da reunião. Com isso, os documentos mencionados não atenderam à transparência o que compromete à governança, diante disso Brasil (2014) orienta que deve ser concedida a possibilidade de acesso a todas as informações, representando um requisito de controle da sociedade civil sobre o Estado.

Nesse aspecto, a gestão do FMAM relativo às informações públicas não representa uma adequada governança, pois vai de encontro às orientações de Moura (2016) a qual deve demonstrar transparência e prestação de contas (*accountability*) assim como a responsividade direcionada à capacidade de respostas diante de problemas dentro de prazos estabelecidos. Nesse contexto, a gestão do FMAM relativo ao que está publicado no *site* do conselho configura o que autores como Empinotti, Jacobi e Fracalanza (2016) afirmam que ao legitimarem a insuficiência de entendimento e publicação de dados contestáveis compromete práticas de transparência.

Ainda relativo à sustentabilidade contábil e financeira, observou-se a partir do RAMB, relatório elaborado pela SQA junto ao COMPAM, que o SANEP representa uma das poucas autarquias que presta serviços nos quatro eixos do saneamento, demonstrando avanços com a publicação da Lei nº 6.411/2016 destinada ao custeio do serviço de coleta e destinação final de resíduos ou TCDR. De acordo com o RAMB, a administração pública do município trouxe um dado relevante em relação do PMGIRS publicado em 2014 ao afirmar que:

Desde que atualizou a forma de retribuição pelos serviços de água e esgoto, e, principalmente, passou a ser remunerado pelos serviços de resíduos sólidos foi possível realizar diversos investimentos em todos os eixos, desde atualização de estruturas, como substituição e ampliação de redes de água e esgoto, limpeza contínua dos canais de macrodrenagem e reforço na tubulação de escoamento das águas pluviais do município além da ampliação da coleta de resíduos sólidos (PELOTAS, 2020b).

No estudo realizado por Hettiarachchi *et al.* (2018) na América Latina e no Caribe, os autores identificaram como um dos problemas na gestão de resíduos, a incapacidade de arrecadação de receitas pela prestação de serviços em virtude de uma inadequada estrutura de cobrança de taxas o que impacta negativamente na sobrevivência financeira das instituições. Situação distinta ao que foi observado em Pelotas que em 2016 instituiu a cobrança da Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TCDR) através da Lei nº 6.411/2016 a qual foi abordada anteriormente estando direcionada ao custeio do serviço público de coleta e destinação de resíduos sólidos.

Além disso, os recursos obtidos com a TCDR contribuem com serviços prestados pelo SANEP direcionados especificamente aos instrumentos da PNRS estabelecidos no artigo 8 como a *coleta seletiva em 100% do município* conforme relatado pelo ENTREVISTADO “1” e o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (BRASIL, 2010, online).

Esse incentivo às cooperativas e às associações de catadores exposto pela PNRS é apreciável ao analisar em conjunto com o estudo de (HETTIARACHCHI *et al.*, 2018) os quais afirmam que os catadores individuais do setor informal são fundamentais no processo de recuperação dos recursos, mas não recebem o devido reconhecimento. Os autores entendem que por não representarem uma comunidade organizada, seu bem-estar é comprometido e trabalho colocado em risco.

Nesse mesmo estudo, os autores defendem que quando esses grupos estão organizados em sindicatos ou cooperativas, é mais fácil sua inclusão nas estratégias públicas e no desenvolvimento de políticas de governança (HETTIARACHCHI *et al.*, 2018). O que se observou em Pelotas ao dispor de seis cooperativas que foram declaradas de utilidade pública municipal com a publicação da Lei nº 6.669/2019 (PELOTAS, 2019a, online) dispendo de um convênio firmado com o SANEP, recebendo repasse mensal no limite de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e anual de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), além de uma bolsa auxílio de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por cooperado e R\$ 800,00 (oitocentos reais) por coordenador (PELOTAS, 2014, online).



Nesse cenário das cooperativas, observou-se também pela leitura das atas de 2017 a 2022 que as cooperativas foram referenciadas em reuniões durante dois biênios distintos. Ao mesmo tempo em que traz essa relevância à causa, as falas dos conselheiros também trouxeram aspectos que devem ser analisados quanto à gestão do FMAM.

No biênio 2017/2018 durante a reunião de 05/06/2017 do COMPAM, consta em ata a solicitação de um conselheiro referente ao apoio financeiro de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) do FMAM para os catadores das cooperativas participarem do 6º Seminário Cidade Bem Tratada na Assembleia Legislativa em Porto Alegre (RS), sendo o recurso liberado por unanimidade (COMPAM, ATA 05/2017). No mesmo ensejo um segundo conselheiro demonstrou-se cauteloso quanto à gestão do FMAM, orientando que *“a aprovação da verba não pode ser definida por questões temporais”* sendo complementado por um terceiro conselheiro que foi vigilante ao destacar que *“nas próximas solicitações de acessos a recursos do FMAM, o interessado em captar recurso deverá apresentar ao Plenário, em tempo hábil”* (COMPAM, ATA 05/2017).

Nesse sentido referente ao FMAM baseando-se na presente ata, os últimos conselheiros demonstraram conhecimento da legislação do fundo. De acordo com a lei que o regulamenta, os recursos do FMAM serão aplicados em projetos/atividades que deverão ser previamente analisadas e aprovadas pelo COMPAM (PELOTAS, 1998, online).

Já no biênio 2019/2020 em reuniões extraordinárias realizadas em 23 e 24/03/2020, com pauta específica sobre a disponibilização dos recursos do FMAM para demandas provenientes do COVID-19, as cooperativas de catadores foram novamente referenciadas e trazendo também ressalvas quanto à gestão do FMAM. De acordo com a ata, um conselheiro daquela gestão expôs:

Manifesto-me favorável à utilização do que for necessário dos atuais Fundos ambientais pelo poder público municipal, exclusivamente em ações de combate à propagação pandêmica do COVID19 em nosso município, assim como propomos de mitigação socioambiental que essa pandemia possa causar em nosso município. Pelo *(mencionou a instituição que representa)*, como temos foco o meio ambiente, e como até hoje desde 2015 não há editais para que se possa utilizar esse fundo e ainda a prefeitura fez recente uso de grande parte do mesmo sem no entanto demonstrar onde aplicou o recurso, gostaríamos de aproveitar a oportunidade e sugerir áreas de aplicação desse recurso que hora se lança mão [...] no campo socioambiental, que o recurso seja também destinado ao SANEP/SQA [...], uma vez que preocupa-nos a situação de duas categorias sociais diretamente envolvidas com a questão ambiental em nosso município e provavelmente muito afetadas pelas consequências dessa pandemia. Trata-se dos catadores das associações e cooperativas de reciclagem que terão suas atividades praticamente paralisadas e os recursos do repasse do SANEP com certeza não serão suficientes para a manutenção econômica dessas famílias. Além desses, já organizados em empreendimentos, preocupa-nos também a multidão de catadores individuais, desorganizados e cuja

renda familiar depende muito da coleta que fazem no dia a dia e que hoje, com a pandemia, sem EPIs estão sujeitos a não só contaminar-se como espalhar esse contágio; sugerimos aqui especialmente, um trabalho conjunto e coordenado entre o SANEP, a SQA e a Secretaria de Saúde e, ainda a Secretaria de Assistência social, afim de elaborar um Plano de trabalho com esse grupo social tão diverso quanto vulnerável; nos dispomos a contribuir nesse caso enquanto instituição que possui trabalho acadêmico nesse campo (COMPAM, ATA – EXTRAORDINARIA 01/2020).

Por fim, através dessas pesquisas, concluiu-se que Pelotas (RS) dispõe de 6 cooperativas de catadores de resíduos sólidos com 15 cooperados cada as quais mantém suas atividades a partir de repasses financeiros providos pela administração pública. Com isso o município acolhe aos princípios estabelecidos no artigo 6º da PNRS, como “a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública” (BRASIL, 2010, online), assim como provém “o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010, online).

Retomando-se o componente de espaços de políticas públicas ambientais, elemento estrutura, funcionamento e atuação os quais são essenciais para a compreensão do conselho, observou-se quanto ao modelo de reuniões que esses foram alterados passando a ocorrer na SQA ou em qualquer outro local por motivo relevante ou força maior, desde que deliberado pelo plenário ou coordenação (PELOTAS, 2019b, online). Verificou-se através das entrevistas e do *site* do COMPAM que as reuniões são realizadas na sala de reuniões do Parque Tecnológico, em todas as primeiras segundas-feiras de cada mês às 14 horas (PELOTAS, 2022, online). Já no ano de 2020 durante o período pandêmico, essas passaram a ser realizadas no formato virtual através de aplicativos como *Whats App*, *Google Meet* e *Zoom* o que foi confirmado por meio da leitura das atas. E em julho de 2021 a SQA adquiriu a plataforma *Google Meet*, conforme divulgado nos informes da ata da reunião ordinária julho/2021.

A formação do COMPAM é composta por órgãos como: Plenário, Coordenação, Relatorias, Câmara Gestora do Fundo Municipal, Câmaras temáticas permanentes e temporárias e Secretaria-Executiva (PELOTAS, 2019b, online).

Figura 10 - Órgãos do COMPAM



Fonte: Elaboração própria baseada em Pelotas (2019b, online).

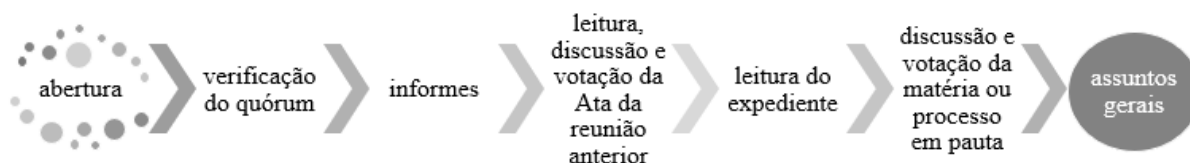
O plenário representa o órgão deliberativo e soberano do conselho sendo formado pelos conselheiros, os quais tem um mandato de dois anos e o compromisso de participar de reuniões ordinárias mensalmente, a serem realizadas em dia útil e horário definido pela Coordenação por meio de convocatória (PELOTAS, 2019b, online). Esta consiste em um ofício entregue com antecedência de dois dias úteis ou via edital divulgado em jornal com previsão das datas das reuniões (PELOTAS, 2019b, online).

O conselho também pode se reunir em prazos menores e reuniões extraordinárias não estão descartadas, porém essas dependem da convocação do Prefeito Municipal e da Coordenação do COMPAM, pelo órgão ambiental municipal ou solicitação do MP, órgãos Oficiais de Proteção Ambiental e Associações Comunitárias (PELOTAS, 2019b, online).

Quanto à reunião extraordinária, o regimento traz esclarecimentos quanto à convocatória. Se sua convocação ocorrer durante a reunião ordinária, esse documento é dispensado, bastando constar em ata, e quando fora deve ocorrer a convocação por correspondência eletrônica, telefonema ou edital de grande circulação com antecedência de dois úteis, em virtude disso é responsabilidade dos conselheiros manterem seus dados de comunicação e correspondências atualizados (PELOTAS, 2019b, online).

As reuniões do COMPAM atendem a um roteiro preestabelecido pelo seu regimento interno conforme demonstrado na Figura 11.

Figura 11 - Ordem do Dia realizada nas reuniões do plenário do COMPAM



Fonte: Elaboração própria baseada em Pelotas (2019b, online).

As reuniões do plenário devem obedecer a chamada Ordem do Dia, respeitando a sucessão a partir do momento da sua abertura. A partir desse momento, faz-se a verificação do *quórum* atentando ao regimento quanto às faltas justificadas ou não, e especialmente o atendimento do Art. 13º o qual determina que “as deliberações do Plenário serão tomadas desde que presente pelo menos 50% dos membros do Conselho”, ou seja, não havendo *quórum*, não há votação (Pelotas, 2019b, online). Outro aspecto são as decisões nas matérias votadas no conselho, as quais devem atender a maioria dos membros por meio de voto aberto e de forma justificada em sessão pública, sendo esse de forma oral ou escrita quando solicitado por um conselheiro (PELOTAS, 2019b, online).

A partir dessa conferência, são realizados os informes e, posterior leitura, discussão e votação da ata da última reunião, a leitura do expediente com discussão e votação da matéria ou processo em pauta e por fim, são tratados os assuntos gerais com a ressalva que aqueles não incluídos na Ordem do Dia e não forem discutidos ou votados, deverão ser obrigatoriamente inseridos na próxima Ordem do Dia da próxima reunião (PELOTAS, 2019b, online).

Quadro 19 - Atribuições do plenário do COMPAM

| <b>Atribuições regimentais do plenário do COMPAM</b>   |
|--|
| Deliberar sobre a exclusão de entidade do Conselho que não houver comparecido, sem justificção, a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5 (cinco) reuniões alternadas do Plenário, sendo substituída pela primeira instituição que constar na lista de espera; |
| Alterar, reformar ou substituir o Regimento Interno do COMPAM;   |
| Conceder licença para afastamento aos Conselheiros;  |
| Autorizar a criação de Câmaras Temáticas;  |
| Solicitar informações sobre assuntos pertinentes às atividades do COMPAM;  |
| Zelar pelo exercício das competências próprias do COMPAM;  |
| Baixar resoluções, apresentar proposições, recomendações, moções e decisões;   |
| Manifestar-se sobre as matérias de sua competência legal, regulamentar e regimental;   |
| Julgar recursos interpostos contra decisões ou emissões da Coordenação em questão de ordem, representação ou proposição de qualquer Conselheiro;   |
| Julgar recursos interpostos contra pareceres dos relatórios finais de Câmaras Temáticas ou do relator;   |
| Propor a criação de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;  |
| Decidir, em última instância, sobre processo de penalização administrativa e licenciamento ambiental.  |

Fonte: Elaboração própria baseada em PELOTAS (2019b, online).

Os conselheiros dispõem de atribuições estabelecidas em seu regimento interno as quais estão detalhadas no Quadro 19. Além dessas, os conselheiros dispõem de atribuições como a elaboração do relatório anual de atividades, o qual deverá ter aprovação do plenário durante a última reunião anual. Estando apto, a coordenação deverá dar publicidade do mesmo por meio da imprensa oficial e outras formas de comunicação e encaminhá-lo para

compor o RAMB e posterior direcionamento ao chefe do Executivo, MP e Legislativo (PELOTAS, 2019b, online).

A coordenação do COMPAM é composta por quatro membros, eleitos em plenário na primeira reunião de cada mandato, os quais farão a divisão de tarefas e semestralmente, haverá o revezamento da presidência das reuniões. Essas atribuições e execuções de serviços administrativos estão demonstradas respectivamente nos quadros que seguem.

Quadro 20 - Atribuições da Coordenação do COMPAM

| Coordenação do COMPAM  |   |
|--|---|
| Convocar e presidir as sessões plenárias nos termos regimentais;   | Manter correspondência oficial do COMPAM;   |
| <b>Interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno;</b>  | Dar andamento aos recursos interpostos;   |
| Dar conhecimento ao Plenário, dos papeis, correspondências e proposições;  | Dar reconhecimento ao Plenário do relatório final dos trabalhos realizados durante o ano;   |
| Anunciar a Ordem do Dia e submeter à votação a matéria nela contida, intervindo para manter a ordem dos trabalhos ou suspendendo-os sempre que necessário; | Baixar os atos normativos, resolutivos e ordenatórios decorrentes das decisões do Plenário;   |
| Proclamar o resultado das votações;  | Resolver casos omissos do Regimento Interno, <i>ad referendum</i> do Plenário;  |
| Decidir, de plano, questões de ordem;  | Convocar o suplente do conselheiro;   |
| Receber e despachar as proposições;  | <b>Notificar, por AR, a entidade cujo membro tenha faltado a duas reuniões consecutivas ou a quatro alternadas, sem justificativa;</b>  |
| Distribuir as proposições, processos e documentos aos Relatores;   | Planejar, supervisionar e coordenar a execução das atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao funcionamento do COMPAM; |
| Observar e fazer observar os prazos regimentais;   | <b>Proceder ao controle das faltas dos conselheiros através das folhas de presença;</b>   |
| <b>Determinar a publicação de informações, notas e quaisquer documentos que digam respeito às atividades do COMPAM e devam ser divulgados;</b>             | Receber e guardar as proposições e papéis entregues para conhecimento e deliberação do conselho;  |
| Manter contato, em nome do COMPAM, com outras autoridades;   | Controlar a tramitação dos processos e expedientes até sua decisão final e consequente arquivamento;                                    |
| Dar posse aos conselheiros;  | Manter arquivo atualizado de instituições envolvidas com programas e atividades desenvolvidas pelo COMPAM;                              |
| <b>Justificar a ausência dos conselheiros às sessões plenárias, mediante requerimento do interessado;</b>  | <b>Executar os serviços administrativos do COMPAM.</b>  |
| Executar as deliberações do plenário;  | -   |

Fonte: Elaboração própria baseada em PELOTAS (2019b, online).

Quadro 21 - Execução de serviços administrativos do COMPAM

| Serviços administrativos do COMPAM  |
|---|
| <b>a) reunir todo o material relativo às discussões do Conselho, de forma ordenada e sistemática;</b>       |
| b) preparar a sala de reuniões, providenciando, quando necessário, instalação de sistema de som e gravação; |
| <b>c) organizar, lavrar e manter arquivo das atas das reuniões do Conselho e das Câmaras Temáticas;</b>     |
| d) organizar os anais do COMPAM;  |

continuação...

| <b>Serviços administrativos do COMPAM</b>   |
|---|
| <b>e) fazer publicar no jornal oficial do município as resoluções e decisões do COMPAM, bem como resumo dos recursos interpostos;</b>                                 |
| f) organizar pastas com cópias de todos os pareceres exarados;  |
| g) encaminhar aos Relatores e às Câmaras Temáticas os processos e papéis a eles destinados;   |
| h) indicar, em quadro próprio, as matérias distribuídas às Câmaras Temáticas, o nome do relator e a data da entrega, zelando pelo cumprimento dos prazos regimentais. |

Fonte: Elaboração própria baseada em Pelotas (2019b, online, grifo próprio).

Os quadros 20 e 21 demonstram resumidamente as atribuições da Coordenação do COMPAM e como se dá a execução de serviços administrativos. O COMPAM dispõe também de relatorias, onde um relator é definido pela coordenação ou pela assembleia, que poderá selecionar até dois conselheiros ou outros profissionais técnicos para auxiliar no processo, dispondo do prazo de 15 dias para elaboração do parecer (PELOTAS, 2019b, online).

Outro órgão estrutural do COMPAM, o qual foi brevemente abordado é a Câmara Gestora do Fundo Municipal (CGFMAM), de caráter permanente tendo como função gerir os recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMAM), sendo suas deliberações representativas por, pelo menos, 50% dos seus membros. Suas reuniões deverão ocorrer a cada dois meses, para a confecção do chamado relatório bimestral da prestação de contas que deverá ser apresentado ao plenário, ou quando convocado (PELOTAS, 2019b, online).

Sua composição consiste no mínimo quatro e no máximo oito membros os quais deverão ser distribuídos de forma paritária. Sua seleção se dá por meio de eleição em reunião plenária, a qual deverá ser previamente convocada e com pauta específica (PELOTAS, 2019b, online).

Ainda referente a estrutura do COMPAM esse dispõe de uma Secretaria Executiva, a qual contará com um servidor público municipal designado pelo Poder Executivo com atribuições administrativas, dispondo de uma série de funções, as quais estão demonstradas no Quadro 22.

Quadro 22 - Atribuições da Secretaria Executiva do COMPAM

| <b>Secretaria Executiva do COMPAM</b>  |
|--|
| I – submeter à coordenação, para elaboração da ordem do dia das sessões, a correspondência, assuntos, proposições e pareceres técnicos que lhe forem encaminhados; |
| II – expedir, por ordem da coordenação, convocação escrita aos conselheiros, para as sessões ordinárias e extraordinárias;   |
| III – secretariar as sessões do Plenário;  |
| IV – redigir e organizar a correspondência;  |

continuação...

| <b>Secretaria Executiva do COMPAM</b>  |
|--|
| V – organizar o arquivo do COMPAM;   |
| VI – executar todas as funções burocráticas do conselho, inclusive as das Câmaras temáticas;                         |
| VII – Providenciar a contabilidade e relatórios dos recursos do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental; |
| VIII – executar outras tarefas, condizentes com sua função, quando lhes forem determinadas pela coordenação.         |

Fonte: Elaboração própria baseada em Pelotas (2019).

A representatividade de uma secretaria executiva a um conselho é tratada por Moura (2016) como uma necessidade para uma estrutura administrativa e um apoio eficiente para o funcionamento sendo considerado um ponto forte desses espaços. Aspecto que se observou na pesquisa a qual contou com suporte da secretaria executiva pela evidente organização do arquivo do COMPAM quando solicitado por *WhatsApp* ou e-mail.

E por fim, o último órgão estrutural do COMPAM corresponde às Câmaras Temáticas criadas conforme a necessidade, separadas por temas, podendo ser permanentes ou temporárias. Sua constituição será de no mínimo três e no máximo cinco membros com direito a voto, definidos em plenário ou por representantes por ele indicados à Coordenação. Suas deliberações consistem em votação por maioria simples, sendo aprovada a proposta a coordenação expedirá o ato de criação com respectiva publicação de Resolução específica (PELOTAS, 2019b, online).

As Câmaras Temáticas Temporárias têm como funções: “dar parecer sobre as proposições e demais assuntos a elas distribuídos; promover estudos e pesquisas sobre assuntos de sua competência específica; acompanhar as atividades dos órgãos públicos e dos particulares relacionados com a matéria de sua especialização” (PELOTAS, 2019b, online). Essas poderão ser criadas por sugestão da Coordenação, dispondo de caráter temático e consultivo, suas deliberações dependem de maioria simples, porém em caso de empate caberá ao plenário seu desempate. Suas reuniões se dão de forma ordinária, em dia e horas pré-definidas mediante convocação do seu coordenador, tendo como o prazo o cumprimento de seus objetivos, devendo elaborar um relatório final a ser encaminhado para o plenário do COMPAM (PELOTAS, 2019b, online).

Atualmente o COMPAM tem seis câmaras em pleno funcionamento distribuídas resumidamente conforme mostra o Quadro 23.

Quadro 23 - Câmaras Permanentes e Temáticas do COMPAM

| Resolução       | 01/2021   | 02/2021  | 01/2022  | 02/2022  | 03/2022  | 04/2022  |
|-----------------|---|--|--|--|--|--|
| Câmara          | Câmara Gestora do Fundo Municipal Ambiental   | Câmara Temática Permanente de Recursos de Infrações Ambientais, Podas e Supressões   | Câmara Temática Temporária de Mudanças Climáticas  | Câmara Temática Temporária de Controle, Qualidade Ambiental e Gestão Territorial   | Câmara Temática Temporária para Preservação e Conservação Ambiental do Pontal da Barra e Região do Laranjal.   | Câmara Temática Temporária de Educação Ambiental.  |
| Sigla           | CGFMAM  | CTPRIA   | CTTMC  | CTTCQAGT   | CTTPCAPL   | CTTEA  |
| Caráter         | Permanente  | Permanente   | Temática   | Temática   | Temática   | Temática   |
| Objetivos       | Gerir os recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente.  | Atuar avaliando a defesa e os recursos de infrações ambientais indeferidos pela Comissão de Julgamento da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA).   | Debater e propor de ações governamentais voltadas à mitigação, à minimização e à adaptação às mudanças climáticas globais, a partir de políticas públicas municipais ambientais.   | Debater e propor ações governamentais voltadas ao licenciamento, controle, qualidade ambiental e ordenamento territorial.  | Visa medidas e regras protetivas dos remanescentes naturais e culturais, dos sistemas associados, e encaminhamentos para a criação de unidades de conservação municipais.                            | Incentivar a educação ambiental.   |
| Representantes  | I. Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA)<br>II. Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SGCMU)<br>III. EMATER<br>IV. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<br>V. SOS Animais<br>VI. Associação Comercial de Pelotas (ACP)<br>VII. Centro de Indústrias de Pelotas (CIPEL)<br>VIII. Sindicato da Indústria da Construção e do Mobiliário (SINDUSCON) | I. Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR)<br>II. Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)<br>III. Associação de Engenheiros e Arquitetos de Pelotas (AEAP)<br>IV. Associação Parque Una | I - Centro de Estudos Ambientais (CEA);<br>II – Grupo de Apoio ao Esporte e Cultura (GAEC);<br>III – Universidade Federal de Pelotas (UFPEL);<br>IV – Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SMHRF). | I – Sindicato da Indústria, Construção Civil e Moveleira de Pelotas (SINDUSCON);<br>II – Associação Rural de Pelotas (ARP);<br>III – Embrapa Clima Temperado;<br>IV – Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SMGCMU). | I – Centro das Indústrias de Pelotas (CIPEL);<br>II – Sindicato Rural de Pelotas (SRP);<br>III – Universidade Federal de Pelotas (UFPEL);<br>IV – Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas (SANEP). | I – Grupo de Apoio ao Esporte e Cultura (GAEC);<br>II – Fundação Tupahuê;<br>III – Instituto Federal de educação, ciência e tecnologia Sul riograndense (IF Sul Campus Pelotas);<br>IV – Secretaria Municipal de Educação e Desporto (SMED). |
| Prazo conclusão | A Câmara deverá se reunir, periodicamente, a cada 60 dias para elaborar o relatório bimensal da prestação de contas a ser apresentado no plenário, ou eventualmente, quando convocada pelo seu coordenador.   | Não consta   | O prazo para conclusão dos trabalhos será de 12 (doze) meses a partir da publicação desta resolução, podendo ser prorrogado por igual período pelo plenário do COMPAM.   | O prazo para conclusão dos trabalhos será de 12 (doze) meses a partir da publicação desta resolução, podendo ser prorrogado por igual período pelo plenário do COMPAM.   | O prazo para conclusão dos trabalhos será de 12 (doze) meses a partir da publicação desta resolução, podendo ser prorrogado por igual período pelo plenário do COMPAM.                               | O prazo para conclusão dos trabalhos será de 12 (doze) meses a partir da publicação desta resolução, podendo ser prorrogado por igual período pelo plenário do COMPAM.   |
| Publicação      | 04/10/2021  | 04/10/2021   | 26/04/2022   | 26/04/2022   | 26/04/2022   | 02/05/2022   |

Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental



Seguindo o modelo de análise quanto ao componente espaços de políticas públicas ambientais – elemento estrutura, funcionamento e atuação, Pelotas (RS) também tem à disposição da comunidade, o Comitê Diretor do PMGIRS criado em de junho de 2015, por meio da publicação do Decreto nº 5.841/2015 o qual instituiu o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) do Município de Pelotas em atendimento à PNRS publicada em 2010. A instituição do PMGIRS representa o atendimento a um dos instrumentos da PNRS sendo uma condição para que o município tenha acesso a recursos da União, direcionados à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2010, online).

O PMGIRS em sua fase de diagnóstico, contou com a realização de duas audiências públicas e uma na finalização do trabalho. O plano tem vida longa, estando sujeito a revisões periódicas, dependendo da participação social, fiscalização pública e significativos investimentos financeiros (PELOTAS, 2014, online).

Quanto à publicação do plano de resíduos, um entrevistado compartilha um momento histórico entre o COMPAM e a instituição do PMGIRS testemunhando que:

[...] me lembro bem que houve um momento em que o SANEP estava construindo o **Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos** para um Plano Integrado né de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e **a lei exige que tenha participação da sociedade e do conselho, mas o SANEP não estava prevendo esse momento, essa instância e na época eu me lembro eu estava na coordenação do Conselho com mais três entidades [...]** e nós então provocamos o SANEP para que o SANEP envolvesse o Conselho nesse processo mas não houve um envolvimento assim né, o conselho apenas um dia o presidente na época do SANEP que era o *(mencionou o nome do Presidente)* ele teve lá no conselho senão me engano com o *(mencionou o nome do servidor)* e eles fizeram uma fala assim muito superficial, até eu acho que a empresa de consultoria que havia sido contratada também foi junto né e fez uma fala, e o Conselho não teve assim uma participação efetiva não conseguiu se debruçar para discutir para tratar, para debater, para aportar subsídios né, então foi assim uma formalidade o cumprimento de uma formalidade, que nem chegou a ser uma possibilidade efetiva de participação foi mais um momento de informação e o resultado foi que o Plano saiu, foi aprovado lá foi encaminhado pelo SANEP sem uma efetiva articulação com o Conselho (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

A elaboração do PMGIRS demonstrou a necessidade de algumas ações em áreas distintas, ao mesmo tempo em que apresentou avanços significativos na gestão dos resíduos (PELOTAS, 2014, online). Conquistas como a recuperação e manutenção de um antigo lixão, implantação e ampliação da coleta seletiva, disponibilização da coleta containerizada, índice de 100% de coleta domiciliar urbana abrangendo também diversos distritos rurais, índice de 100% de coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos e rural de responsabilidade do poder público, manutenção do projeto Adote uma Escola, controle da frota de veículos de coleta com *Global Positioning System* (GPS), parceria do poder público com seis cooperativas de

catadores de material reciclável e em implantação uma Unidade de Processamento de Plástico tendo materiais oriundos da coleta seletiva (PELOTAS, 2014, online).

De acordo com o PMGIRS “tem-se uma despesa média mensal com a limpeza urbana e o gerenciamento dos resíduos sólidos em Pelotas de R\$ 2.954.350,00 por mês, correspondendo a R\$ 35.452.200,00 por ano” (PELOTAS, 2014, online). Na ocasião, foi apontado no PMGIRS um aspecto negativo que em Pelotas “não há taxa de coleta de lixo, não havendo, portanto, qualquer cobrança, sendo os custos do gerenciamento dos resíduos sendo cobertos pela tarifa de água” (PELOTAS, 2014, online). Esse aspecto foi superado com a publicação da Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TCDR) através da Lei nº 6.411/2016, conforme explanado anteriormente, atendendo ao Art. 29 do novo marco do saneamento sobre a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento como limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos assegurados através de remuneração pela cobrança de serviços (BRASIL, 2020b, online).

Durante o período da realização desta pesquisa, verificou-se a inatividade do Comitê Diretor do PMGIRS o que foi confirmado pelos entrevistados, assim como não recordam quando suas reuniões cessaram. No período das entrevistas, de agosto a setembro de 2022, foi informado pelos participantes que esse passava por um processo de reestruturação, sendo que os servidores já haviam sido selecionados pela Chefa do Executivo estando prevista a publicação da portaria de nomeação, assim como a previsão de um edital de seleção pública para os representantes da sociedade civil, o qual foi publicado em outubro de 2022 e até a finalização desta pesquisa não houve atualizações.

Do total de entrevistados, dois participaram do Comitê quanto ativo e contribuíram com informações, visitação e fornecimento de materiais alusivo à gestão e gerenciamento de resíduos. O restante evidenciou desconhecimento sobre o Comitê representando um critério de exclusão dos entrevistados quanto à entrevista relacionada a esse instrumento da PNRs.

Quanto ao componente espaços de políticas públicas ambientais – elemento estrutura, funcionamento e atuação do Comitê Diretor (CD) do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Pelotas (PMGIRS), esse representa um órgão colegiado, de caráter deliberativo, responsável por dirigir, implementar, captar recursos, aprovar revisões periódicas do plano entre outras competências previstas (PELOTAS, 2014, online). Conta com apoio do Grupo Técnico Gestor (GTG), um órgão também colegiado, mas com caráter técnico-consultivo, responsável pelo acompanhamento e monitoramento via indicadores das ações relativas ao PMGIRS entre outras competências previstas no Plano (PELOTAS, 2014, online).

Figura 12 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (Comitê Diretor do PMGIRS)



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental

Relativo às entrevistas, os trechos das falas dos participantes estão demonstrados conforme segue.

Quadro 24 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (estrutura dos espaços)

| TEMA   | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|--|---|
| Estrutura dos espaços (Comitê Diretor do PMGIRS) | <i>E-1 - O Comitê Diretor está em processo de reestruturação, vai sair em breve o edital de seleção da sociedade civil, quanto aos servidores já foram nomeados tá pra sair a portaria com a nomeação [...].</i>  |
|  | <i>E-2 - Ele no momento está num processo de nova formação, tá pra sair em breve os novos membros.</i>  |
|  | <i>E-1 - [...] o comitê diretor que vai avaliar se é interessante porque o comitê técnico ele pode receber a demanda do comitê diretor ou ele mesmo o próprio pode levar ao comitê diretor, olha nós temos uma demanda que a secretaria quer fazer tal coisa mas acho interessante tá tendo a política de governo ou contra a política de governo acha que a gente tem que melhorar a cidade, tá deficiente, tá uma estrutura como é que ele pode ser encaminhado em uma via de 2 mãos em que os técnicos se reúnem cada Secretaria tem uma demanda específica olhe e depois eu resolvo na minha secretaria, dimensiono e trago pro comitê técnico pra discussão da proposta.</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

A reestruturação foi confirmada com a pesquisa, pois foi localizado em meios digitais de transparência pública, apenas o Decreto nº 5.841/2015 da criação do PMGIRS, o Plano Municipal e a instituição do Comitê Gestor. Atas e outros documentos relacionados não foram identificados e os entrevistados não souberam informar sobre arquivos físicos.

Quanto à reestruturação, o ENTREVISTADO “1” informou que os servidores públicos já foram selecionados e em breve será publicada a portaria com as respectivas nomeações, assim como mencionou sobre o lançamento do edital de seleção pública da sociedade civil. O referido edital versa sobre a seleção de dois representantes, titulares e suplentes, da sociedade civil, vinculados a órgãos de classe ou instituição de ensino ou pesquisa que tenham interesse em integrar o Comitê Diretor do PMGIRS (PELOTAS, 2022, online).

Essas informações foram verificadas e confirmadas através de contatos com secretarias afins. Quanto a seleção da sociedade civil, foi publicado em 20/10/2022 no *site* da

Prefeitura de Pelotas o *Edital de Chamamento nº 01/2022* direcionado a seleção para a participação da sociedade civil no Comitê Diretor do PMGIRS disponível através do *link* <https://sistema.pelotas.com.br/transparencia/arquivos/Edital%200012022%20SMG%20PMGIRS.pdf>.

A publicação do PMGIRS, como exigência da PNRS, evidencia o comprometimento e o planejamento estratégico do município a longo prazo referente as questões de saneamento, direcionando a eficiência na prestação de serviços com redução de impactos ambientais via reciclagem e gestão racional na geração de resíduos (PELOTAS, 2014, online). Além disso, o referido plano “constitui instrumento da gestão municipal de resíduos sólidos, devendo ser permanentemente revisado e adaptado às necessidades da sociedade”. (PELOTAS, 2014, online).

Esses espaços de participação remetem a uma contribuição apontada por um entrevistado integrante do COMPAM. Na ocasião o ENTREVISTADO “5” participava da entrevista respondendo ao questionamento sobre limitações do COMPAM, direcionando a pesquisa a uma reflexão/contribuição relacionada à formação de comitês:

Na verdade, esses comitês aí eles **têm muita dificuldade de funcionar** né, tu imagina um conselho como COMPAM que é essa magnitude, essa importância, tem **muita dificuldade por vários motivos**. Alguns se mantêm até hoje, tu imagina esses pequenos micros, é comitês, eu tenho uma posição contrária a isso, claro é mais democracia, mais espaço, mas nós não temos assim na sociedade tanta organização e nem o governo promove essa organização que possa suprir esse espaço né, eu acho que na atual conjuntura que a gente vive ter esse tipo de proliferação de comitês pode ser uma divisão do espaço de poder né que ajuda para quem está no governo porque aquela história de Maquiavel né quanto mais se divide, mais fácil se governa né, dividir para governar, **então tu desconcentra em vários conselhos** (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

Ressalta ainda que:

[...] outra coisa tu não consegue fazer funcionar né **são concorrentes do COMPAM, na verdade são “compamzinhos” né e isso então acaba gerando uma concorrência ruim né, porque o conselho acaba não participando e acaba também não existindo o funcionamento possível para aqueles comitês** né, se o COMPAM tivesse uma Câmara Técnica dentro do COMPAM que tratasse de resíduo teria muito mais chances de funcionar do que um Comitê como esse aí que está proposto [...] em vez de ter vários comitês porque aí as câmaras técnicas discutiriam decidiriam e levariam ao plenário aquele debate e o plenário então deliberaria decidiria em última instância (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

Nesse sentido, a contribuição do entrevistado corrobora com Paavola (2005) ao sugerir a sobreposição de regimes de governança os quais tornam os recursos ambientais mais desprotegidos à medida que são mais valorizados. Além disso, Ezeah e Roberts (2014)

manifestaram em seus estudos sobre gestão de resíduos que a sobreposição de funções e as atividades promovem atritos, conflitos e desperdícios de dinheiro público.

Quanto à sustentabilidade contábil financeira do Comitê Diretor PMGIRS, os participantes trouxeram contribuições exibidas no Quadro 25.

Quadro 25 - Componente espaços – Elementos estrutura, funcionamento e atuação  
(sustentabilidade contábil financeira)

| TEMA   | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|--|---|
| Sustentabilidade contábil financeira do Comitê Diretor do PMGIRS | <i>E1 - Está tudo dentro do PPA (plano plurianual), o Fundo é com COMPAM.</i>   |
|  | <i>E-1- o Fundo Municipal ele é ligado a SQA e o COMPAM então não tem nada a ver num primeiro momento com o plano de resíduos (PMGIRS), talvez tinha um projeto que contemplasse uma possibilidade de utilizar os recursos, mas isso é fora, o plano que tem que trabalhar com o PPA e no caso do SANEP com a receita própria e com a Prefeitura, pode ter uma ação, até ter alguma ação mas não é baseado nesse recurso.</i> |
|  | <i>E-2 - Pelo PPA da Prefeitura e o Fundo não é com o comitê e sim com COMPAM.</i>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

A partir das entrevistas, observou-se que os dois participantes tem conhecimento sobre a sustentabilidade financeira do Comitê Diretor visto que “as ações previstas no Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Pelotas - PMGIRS, em face da demanda de recursos necessários para sua implantação deverão estar previstas nos Planos Plurianuais” (PELOTAS, 2014, online).

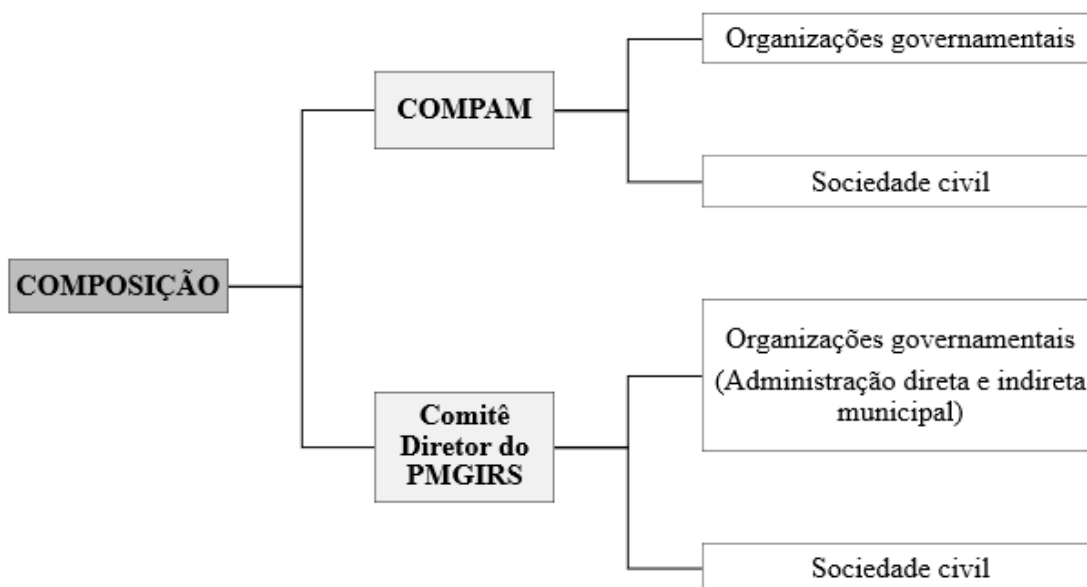
No decorrer do Decreto nº 5.841/2015 verificou-se que além da estrutura do Comitê com finalidade de “órgão colegiado, de caráter deliberativo, responsável pela direção, implantação, captação de recursos, aprovação das revisões periódicas do PMGIRS” (PELOTAS, 2015), há o assessoramento do Grupo Técnico Gestor (GTG) o qual representa “órgão colegiado, de caráter técnico-consultivo, responsável pelo acompanhamento e monitoramento, por meio de indicadores, das ações relativas ao PMGIRS, dentre outras competências previstas no próprio Plano” (PELOTAS, 2015).

Por fim, concluiu-se que o COMPAM e o Comitê Diretor do PMGIRS, representam espaços que possibilitam a construção da governança ambiental, pois proporcionam dentro dessas estruturas a possibilidade de participação e aprendizagem aos seus representantes (SANTOS; BACCI, 2017). Porém, ainda carentes de representações que possibilite a governança ambiental no que tange os resíduos sólidos, para atender aos seus objetivos no município.

#### 4.1.2 Composição dos espaços

A composição dos espaços de políticas públicas ambientais de Pelotas (RS) representados pelo COMPAM e pelo Comitê Diretor do PMGIRS se diferenciam como ocorre em suas estruturas, porém observou-se que ambos são formados pelos segmentos de organizações governamentais e pela sociedade civil conforme demonstrado resumidamente na Figura 13.

Figura 13 - Composição do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

A composição desses espaços percorrem alterações ao longo das suas trajetórias. A composição do COMPAM desde que foi criado em 1979 apresentou alterações e foi reestruturado em 1994, conforme demonstra o Quadro 26, passando também por mudanças de finalidade, abandonando seu caráter de assessoramento para um órgão colegiado, deliberativo no âmbito de sua competência, necessitando o ajuste de sua composição. Já o Comitê Diretor do PMGIRS, segue a mesma configuração de estrutura, funcionamento, atuação e composição desde o decreto de 2015, porém como está em reestruturação mudanças podem ocorrer, mas na concepção dos entrevistados permanecerá a mesma configuração.

Quadro 26 - Histórico da composição do COMPAM

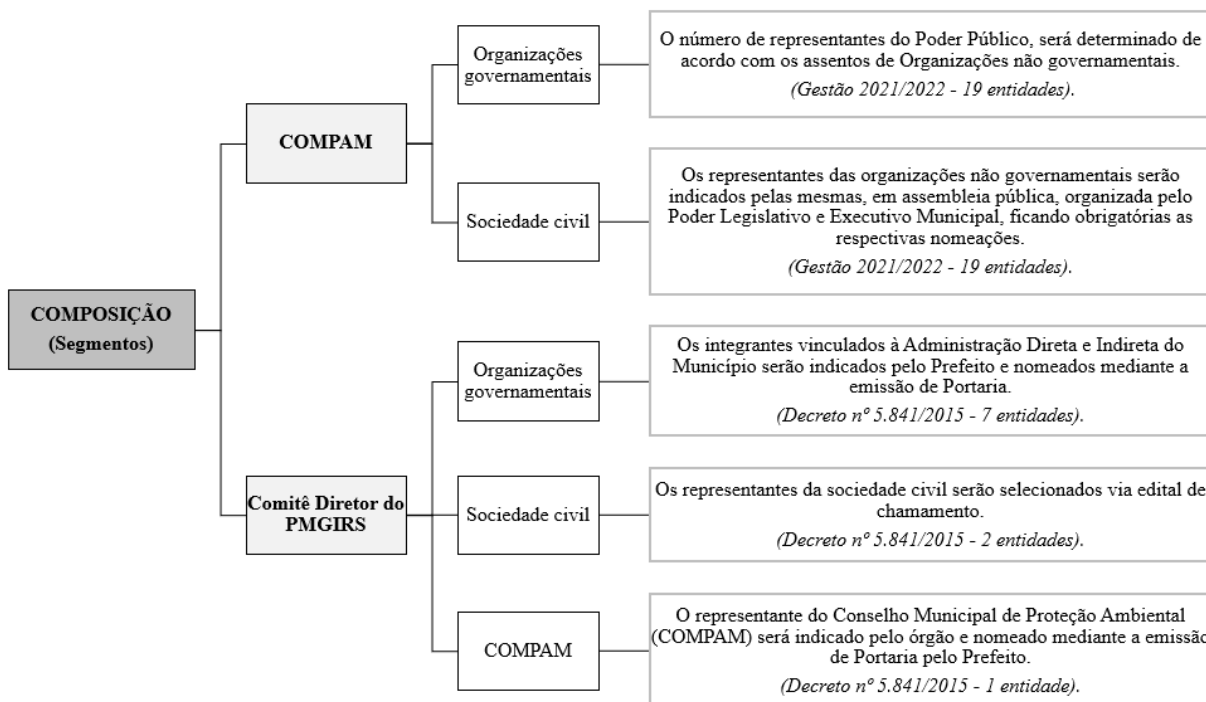
|                             | Lei nº 2.484/1979   | Lei nº 2.772/1983  | Lei nº 3.835/1994   |
|-----------------------------|---|--|---|
| <b>Composição do COMPAM</b> | Por ato do Poder Executivo, com aprovação do Conselho, serão incluídas em sua composição outras entidades, públicas ou privadas, que tenham por finalidade atuar em área compatível com as atribuições do Conselho. | Poderão ser incluídos na composição do Conselho, por proposta deste e aprovação por ato do Executivo, representações de outras entidades públicas ou privadas que tenham como finalidade atuar em áreas compatível com as atribuições do COMPAM. | O COMPAM será integrado obrigatoriamente de forma paritária por:<br>I - representantes do Poder Público;<br>II - representantes das organizações não governamentais - ONGS., que estejam cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas - CNEA.<br>§ 1º - Na composição que trata o inciso primeiro deste artigo, deverá contemplar representantes do Poder Executivo e Legislativo Municipal, ficando facultada a participação do Estado e da União.<br>§ 2º - A representação no COMPAM será exercida por um membro titular e um suplente.<br>§ 3º - O Poder Público Municipal, no prazo máximo de trinta dias, a partir da vigência dessa lei, tomará as medidas necessárias para compor o COMPAM:<br>I - Os representantes do Poder Público serão indicados pelos poderes que representam após realizada a indicação da qual trata o inciso II deste parágrafo;<br>II - Os representantes das organizações não governamentais serão indicados pelas mesmas, em assembleia pública, organizada pelo Poder Legislativo e Executivo Municipal, ficando obrigatórias as respectivas nomeações.<br>§ 4º - O número de representantes do Poder Público, sendo o COMPAM de composição paritária, será determinado de acordo com os assentos de Organizações não governamentais. |

Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

A partir do quadro acima, observou-se a evolução histórica quanto à seleção dos representantes do COMPAM. Quando criado, era de livre escolha do poder executivo municipal o que limitava a participação de outras entidades. Com a sua reestruturação em 1994, o conselho passou a ser um espaço mais plural, democrático e aberto a entidades com conhecimento técnico e com iniciativa para contribuição da gestão ambiental e na adequada tomada de decisão.

Já o Comitê Diretor do PMGIRS não apresentou alterações desde sua criação em 2015, porém com sua reestruturação em andamento, de acordo com os entrevistados e com a respectiva publicação do Edital de Chamamento nº 001/2022, mudanças não estão descartadas. Nesse cenário, a definição da composição segundo a legislação atual do COMPAM e Comitê Diretor do PMGIRS são demonstradas na Figura 14.

Figura 14 - Definição da composição do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

A definição da composição do COMPAM parte de um processo eleitoral realizado através de uma assembleia pública específica para essa finalidade, conduzida por uma Câmara Temática Eleitoral estruturada de forma paritária e por indicação do plenário (PELOTAS, 2019b, online). É responsabilidade do plenário a aprovação do edital o qual deverá ser publicado em imprensa oficial e jornal de grande circulação, evidenciando as normas regimentais do processo eleitoral (PELOTAS, 2019b, online).

Quanto ao Comitê Diretor do PMGIRS, a sua configuração atende ao decreto de criação do plano em 2015. Seus representantes têm mandatos bienais permitindo a recondução por uma vez. Os integrantes da administração direta e indireta são nomeados pelo Chefe do Executivo, o representante do COMPAM é indicado pelo próprio conselho, enquanto a sociedade civil é selecionada por meio de edital de seleção conforme já especificado e todos os casos ocorre a nomeação através de portaria específica. Referente às reuniões, essas deverão ocorrer de forma ordinária trimestralmente com a presença de pelo menos metade dos membros e de forma extraordinária quando convocado pelo Presidente ou solicitação de 1/3 dos membros (PELOTAS, 2015, online).

Referente ao COMPAM, os participantes ao serem questionados sobre a composição, trouxeram informações bem mais específicas agregando ao supracitado no regimento interno. Os trechos das entrevistas referentes à definição da composição são demonstrados abaixo.



Quadro 27 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: composição dos espaços (definição dos representantes)

| TEMA                                  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---------------------------------------|--|
| Definição dos representantes (COMPAM) | <i>E-5 - Nós temos uma coordenação que são 4 instituições né também de forma paritária porque a paridade é uma é um princípio do conselho né, metade sociedade civil metade organizações governamentais que são 2 não governamentais e 2 governamentais que formam uma construção única uma coordenação única. [...].</i>  |
|                                       | <i>E-6 - As entidades que desejam participar da gestão do conselho, que é bianual, devendo atender as exigências do edital das eleições.</i>   |
|                                       | <i>E-7 - Tem que ter uma documentação correta no caso os representantes da Prefeitura, a Prefeitura envia a documentação é uma documentação só e cada Secretaria envia os nomes para serem aprovados para essa representação, geralmente é o secretário e mais um tá no nosso caso aqui o nosso secretário nomeou 2 pessoas a questão é de confiança a gente já o representa um bom tempo [...]</i>  |
|                                       | <i>E-5 – [...] tem uma assembleia pública né onde são eleitas as ONGs por voto né, às vezes é voto aberto, às vezes é voto em cédula, isso depende muito né, não existe uma especificação, mas geralmente a gente fazia em voto aberto né e a partir do momento que se define o número das ONGs então se vota as OGs, as organizações governamentais por muito tempo isso foi feito assim no voto, mas o governo atual ele não tem permitido que se escolham as OGs por voto, o próprio governo é que tem escolhido definido as secretarias, os órgãos estaduais e os órgãos federais, não tem tido democracia na parte da sua OGs, tem tido uma autocracia ou seja a prefeita no caso tem escolhido as entidades.</i>   |
|                                       | <i>E-3 – [...] eu participei da comissão eleitoral e assim isso tudo foi um pouco novo pra mim né nunca tinha participado do conselho e eu já participei como coordenador presidente na comissão eleitoral e a gente fez um processo eleitoral que eu reputo um processo bem transparente, bem organizado, haviam algumas discussões de cunho jurídico, interpretativo do regimento, interpretativo do processo eleitoral ele ao meu ver, ele é um tanto amplo eu venho da formação jurídica né, então tinha algumas coisas que estavam muito em abertas e aí a gente resolveu, assim ali o acordo da comissão eleitoral classificar, habilitar o maior número de atividades possíveis né, a gente não criou critérios para impugnar, aí no final acabou resultando nesse número que eu não sei te dizer [...] eu acho já lá já achava muito e agora ficou exagerado.</i>  |
|                                       | <i>E-4- O conselho ele é feito por uma, ele que tem um cadastro que a gente chama de CAIAPAM todas as entidades que quer, ela primeiro aí a entidade tem que manifestar interesse em participar tem um edital que normalmente acontece, aí este ano foi complicado, mas eu acho que edital acontece lá por fevereiro acontece a cada 2 anos tá. As entidades manifestam o interesse em participar aí é verificado se elas estão aptas a participar e é feito uma eleição dentro do próprio COMPAM tá então por exemplo se tiver 10 entidades governamentais inscritas abre automaticamente vaga para 10 não governamentais entrarem tem que ser sempre é paritário.</i>  |
|                                       | <i>E-5 - Quanto à Sociedade civil ela não é bem assim, não é tudo ONG ecológica né, na verdade dessas 18 aí nós vamos ter uma ou 2 ou 3 no máximo as ONGs ecológicas as outras são sindicatos patronais né, sindicatos importantes com relação ao capital como (mencionou o nome das entidades) né, tem alguns sindicatos de trabalhadores como o (mencionou o nome da entidade) né, e é assim que funciona o conselho de forma paritária metade da sociedade civil metade governo, só que claro como eu disse essa metade não é só de ONG ambientalistas né então há uma maioria absoluta do governo né porque acaba fazendo um acordo com esses outros setores ligados ao capital e eles conseguem controlar plenamente o governo né, nós temos ali em torno de 30% de votos mais ou menos é deste grupo que seria um grupo mais crítico, um grupo que defende a aplicação da lei ambiental que levanta as regras regimentais, que levanta lembra as leis municipais ambientais, lembra a Constituição, fica toda hora né exigindo o cumprimento da lei né e o resto 2/3 do conselho seria esse grupo aí que é uma articulação do governo que são várias secretarias, só de Secretaria tem 11 ou 12 né, esses outros essas outras representações ligadas ao capital seja o capital do campo ou capital da cidade né, então é mais ou menos assim que funciona.</i> |

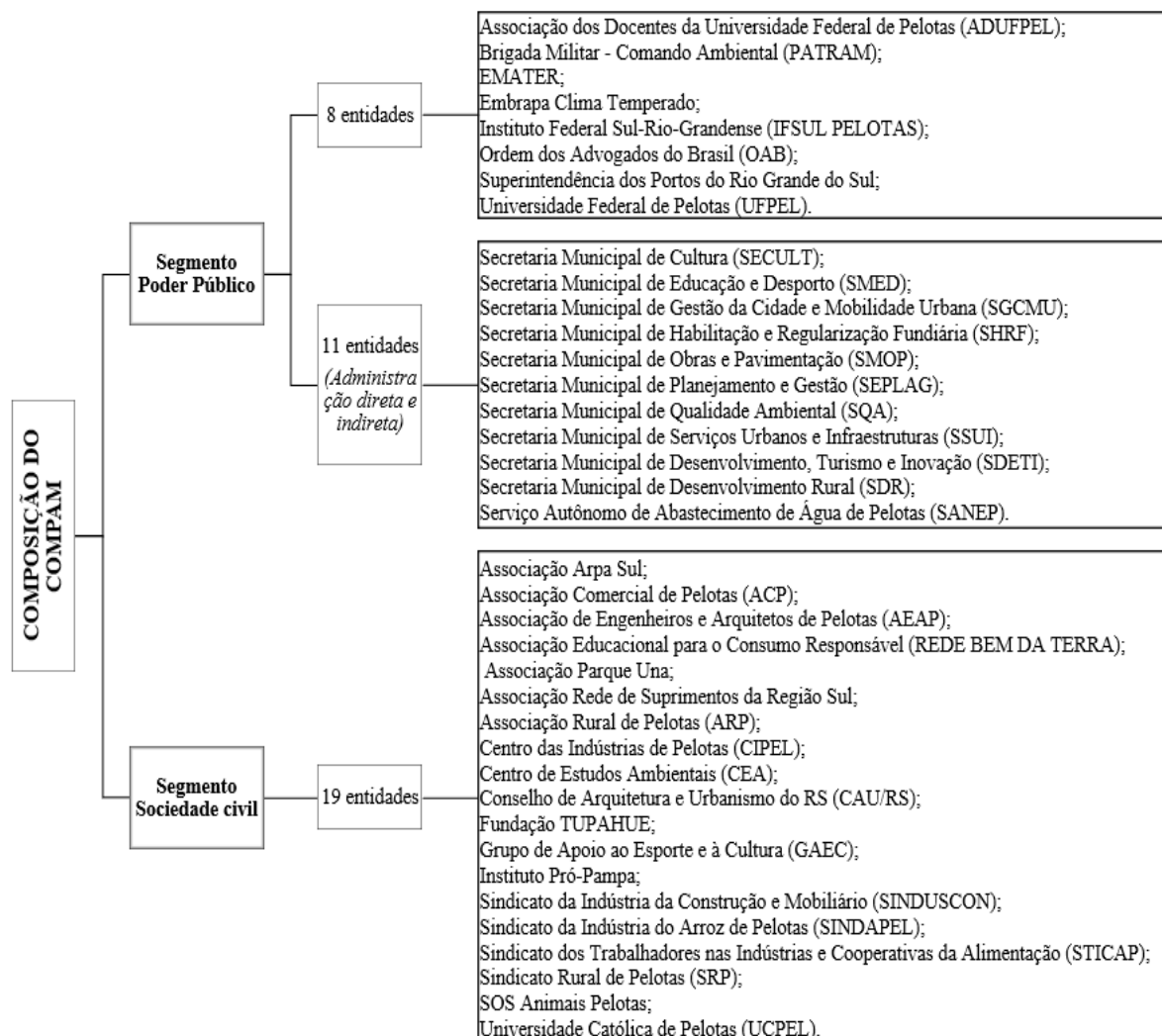
Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

O COMPAM, por meio de mandatos bienais, tem sua composição paritária, exercida por um representante titular e um suplente, conforme estabelecido na lei de reestruturação em 1994 (PELOTAS, 1994a, online). Sua composição atende à Lei nº 3.906/1994 sendo formada por segmentos do poder público e de organizações não governamentais - ONGs, cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientistas – CNEA e/ou Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental – CAIAPAM (PELOTAS, 1994b, online). Quanto ao número de representantes, esses são inicialmente definidos pelo total de organizações não governamentais e a partir desse quantitativo, definem-se os representantes do poder público. Além disso, seu regimento salienta que não será admitida a inclusão de novas entidades posteriormente a primeira composição do conselho, exceto se alguma tiver solicitado desistência ou sido excluída em desconformidade com o regimento interno.

O CAIAPAM foi instituído pela Lei nº 3.861/1994, sob a administração do órgão público municipal junto ao COMPAM, para o cadastro técnico municipal de instrumentos e atividades de defesa ambiental, obrigatório para pessoas físicas e jurídicas que se dediquem à consultoria técnica ambiental e à indústria e comércio de equipamento, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras (PELOTAS, 1994c, online). Representa um registro gratuito exceto nos casos do exercício de atividades com fins lucrativo sendo esse um requisito para que a sociedade civil ingresse como membro do COMPAM.

O estabelecimento do registro no CAIAPAM representa um progresso, visto que as entidades envolvidas com o COMPAM são àquelas dedicadas às causas ambientais do município, figurando no contexto histórico das políticas ambientais direcionadas ao uso e controle de recursos naturais (CÂMARA, 2013). Nessa situação, a gestão atual do COMPAM corresponde a eleita pela reunião realizada em 07 de junho de 2021, representativa ao para biênio 2021/2022, porém com vigência até o próximo período eleitoral em abril de 2023. Sua distribuição está resumida na Figura 15.

Figura 15 - Composição do COMPAM – Biênio 2021/2022



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental, atas e entrevistas.

A partir da figura acima, constatou-se que o biênio 2021/2022 do COMPAM é formado por 38 entidades, compostas por titulares e suplentes. O que leva a analisar a contribuição anterior do ENTREVISTADO “3” sobre o número de participantes do conselho, direcionando-se a uma observação entre o tamanho e a representatividade.

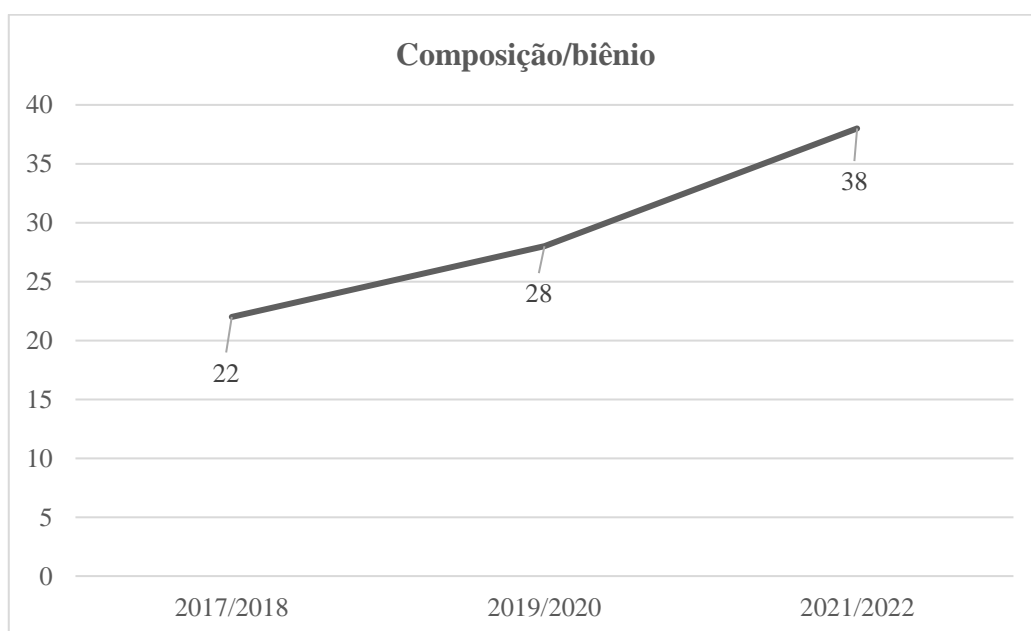
[...] ele é paritário entre governo e não governo, mais do que isso ele não tem um limite de participação de entidades e **eu considero que isso é um grande defeito do conselho porque ele hoje eu entendo que ele está mega inflado ele está super inflacionado**, hoje nós temos 38 entidades, pelas minhas experiências eu não consigo achar racional, eu não consigo achar efetivo, eu não consigo achar proativo, um fórum que contenha 38 entidades né [...] (ENTREVISTADO “3”, grifo próprio).

Esse cenário expresso pelo ENTREVISTADO “3” vai de encontro à percepção de Câmara (2013) que entende que o aumento do número de representantes pode tornar a gestão

de um conselho mais participativo pela diversidade de atores sociais envolvidos e auxiliando nas atribuições. Em contrapartida corrobora com Mazzarino, Turatti e Petter (2020, tradução nossa) que consideram ingênua a crença que a ampliação da participação social na resolução dos problemas ambientais visto que alguns atores sociais não dispõem de legitimidade por razão de influências de outros grupos ou pela sua representatividade.

A partir dessa entrevista e da pesquisa documental observou-se a progressão do número de participantes nesse período de estudo. Considerando-se os dados disponíveis de forma *online* referente ao biênio 2017/2018, observou-se que naquela ocasião o quadro de conselheiros totalizava 22 entidades, o biênio 2019/2020 era representado por 28 e a atual gestão referente ao biênio 2021/2022 dispõe de 38 entidades na composição do COMPAM. A Figura 16 demonstra um gráfico de forma resumida acerca da evolução no número de conselheiros durante o período de 2017 a 2022.

Figura 16 - Evolução da composição do COMPAM por biênio



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

Inseridos nesse cenário, buscou-se descrever a composição do COMPAM e Comitê Diretor do PMGIRS de forma consolidada para compreensão dos 8 entrevistados, assim como a preservação do sigilo dos mesmos. A partir disso, elaborou-se o Quadro 28 o qual demonstra a formação acadêmica dos entrevistados.

Quadro 28 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: composição dos espaços (formação acadêmica dos entrevistados)

| TEMA                               | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|------------------------------------|--|
| Formação acadêmica (entrevistados) | <i>Bacharel em Agronomia e Especialização em Saneamento Básico.</i>  |
|                                    | <i>Tecnólogo em Saneamento Ambiental.</i>  |
|                                    | <i>Bacharel em Direito.</i>  |
|                                    | <i>Engenharia Química.</i>   |
|                                    | <i>Bacharel em Direito, Especialização em Ciência Política, Especialização em Ecologia Humana, Mestrado e Doutorado em Educação Ambiental.</i> |
|                                    | <i>Técnico em Edificações e tecnólogo em Saneamento Ambiental.</i>   |
|                                    | <i>Bacharel em Biologia e Mestrado em Biotecnologia.</i>   |
|                                    | <i>Bacharel em Direito.</i>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Observou-se a partir do Quadro 28, que a formação acadêmica dos representantes do COMPAM e do Comitê Diretor é diversificada corroborando com a pesquisa da *Scopus* no que tange à interdisciplinaridade da área de concentração do estudo da governança ambiental.

Relativo há quanto tempo participam das atividades do COMPAM e do Comitê Diretor, os participantes datam de menos de 2 anos assim como há membros que integram como conselheiro há 18 anos e outro há 28 anos. Observou-se que os 8 entrevistados possuem formação técnica e acadêmica que agregam ao quadro funcional do conselho e do comitê. Ao mesmo tempo demonstram uma representativa pluralidade temporal ao dispor de membros principiantes engajados na causa ambiental, porém não menos qualificados, assim como representantes que participaram de um período histórico desde a criação.

Relativo à composição do Comitê Diretor do PMGIRS, esse atende exclusivamente ao Decreto nº 5.841/2015 conforme já explanado. O Comitê como instrumento da PNRS representa um espaço de controle social e a publicação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIS) é crucial para o recebimento de recursos federais direcionados ao manejo de resíduos sólidos. A composição das entidades que representam o Comitê Diretor do PMGIRS, em virtude de sua reestruturação, não há uma definição atual, em virtude disso considera-se a publicada em 2015 por meio do decreto de criação.

Quadro 29 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: estrutura, funcionamento e atuação (Comitê Diretor do PMGIRS)

| TEMA                                    | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---|--|
| Competências (Comitê Diretor do PMGIRS) | <p><i>E-1 - Elas estão explícitas no plano, o Comitê Técnico que avalia tecnicamente os avanços das condições de implantação sujeita a demandas e o comitê diretor que é um comitê mas não é político partidário, mas político no sentido de ele ter uma política pública da Prefeitura que quer por exemplo erradicar lixões, por exemplo é uma política pública que ele tem, para isso ela vai ter uma política que seja prioridade de investimento nessa área e passa por um comitê para pensar como é que pode ser feito isso mas ação envolvendo secretarias aí o comitê técnico vai tentar com as Secretaria afins elaborar a proposta com o respectivo custos e até para levar para o interdito olha uma ação dessa vai ter um custo sei lá 15 milhões, pô o Comitê Diretor acha interessante. Mas aí tem que ver ouvir o que a Secretaria de Finanças fala, é interessante, mas eu não tenho verba este ano tem que entrar no plurianual talvez ano que vem eu posso fazer 1 milhão a gente consiga, ou seja, ela vai interligar as demais secretarias nas suas propostas.</i></p> <p><i>E-2 - Tem tudo no Plano de Resíduos do município e na lei de criação.</i></p> |

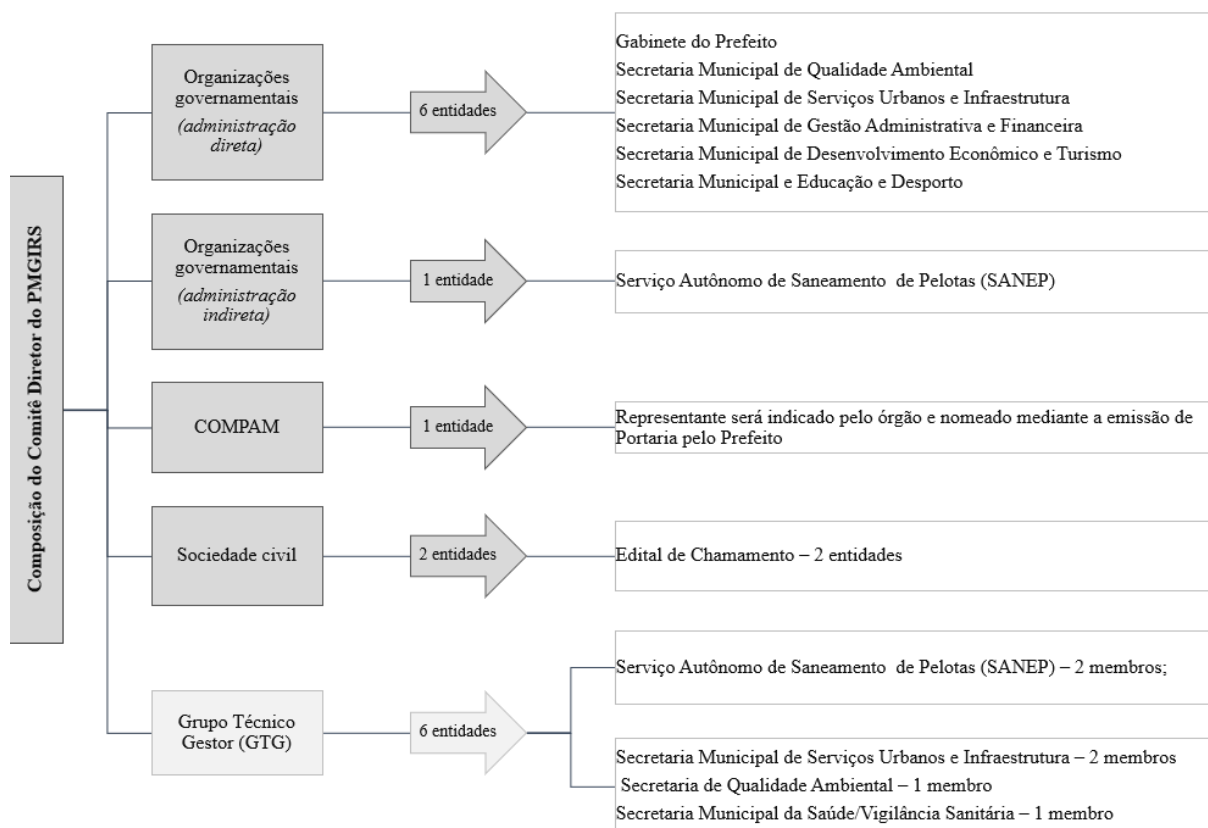
Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

O ENTREVISTADO “1” ao ser questionado sobre a definição dos representantes do Comitê Diretor do PMGIRS contribui ao mencionar que:

O SANEP é um participante do Comitê mas aguarda uma portaria para nomear os membros, mas os membros somente quando tiver todos, o comitê formado em que **serão divulgados nomes de cada Secretaria, mas já estão indicados que tem a portaria que já foi encaminhada né com o nome dos representantes e o que está ainda sendo providenciada e a abertura do edital para chamamento público para entidade civis né**, que está junto com a Secretaria de Governo, já saíram da Prefeita, foram encaminhados de cada secretarias que já dever ter sido nomeados, já deve estar com a Secretaria de Governo (ENTREVISTADO “1”, grifo próprio).

As entidades que compõe o Comitê Diretor do PMGIRS não passam pelo mesmo processo do COMPAM, mas sim atendendo ao Decreto nº 5.841/2015. A Figura 17 demonstra resumidamente a composição das entidades que representam o Comitê, assim como apresenta o Grupo Técnico Gestor (GTG) que atua simultaneamente.

Figura 17 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: composição dos espaços (Comitê Diretor do PMGIRS e Grupo Técnico Gestor)



Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas e pesquisa documental.

Por fim, até o encerramento desta pesquisa, atualizações referente a portaria de nomeação dos servidores selecionados não foram divulgadas, nem mesmo o resultado do Edital de Chamamento Público referente as duas entidades da sociedade civil. Com isso, finaliza-se a pesquisa do Comitê Diretor do PMGIRS, somente com a estrutura e composição com os dados disponíveis que datam o Decreto do ano de 2015.

#### 4.1.3 Limitações e perspectivas

Com o componente espaços de políticas públicas ambientais, elemento limitações e perspectivas, buscou-se a compreensão das possibilidades e dos regramentos de âmbito legal e institucional referente ao COMPAM e ao Comitê Diretor do PMGIRS.

O embasamento desse elemento de limitações e perspectivas, deu-se pela análise de atas do período de 2017 até 2022 e com a participação dos entrevistados os quais evidenciaram seus olhares diante do cenário de participação nesses espaços.

Observou-se que a Coordenação do COMPAM é a responsável pela determinação da publicação de informações e quaisquer documentos referentes as atividades do conselho, cabendo a ele tomar providências quanto a proteção do meio ambiente e qualidade de vida conforme estabelece a CF. Quanto ao Comitê Diretor do PMGIRS, os entrevistados informaram sobre a sua atual reestruturação corroborando com o edital de Chamada Pública nº 001/2022 que o processo está no momento sob supervisão da Secretaria Municipal de Governo e Ações Estratégicas (SMG).

A SQA é o órgão da administração direta do município que atua como órgão central de proteção, fiscalização e licenciamento ambiental observando as diretrizes do COMPAM. O SANEP representa uma autarquia da administração indireta com atribuições direcionadas ao saneamento básico e gerenciamento de resíduos sólidos. E a SMG ligada à administração direta com finalidade de assessoramento ao chefe do executivo no desempenho de políticas e programas governamentais.

Referente ao FMAM observou-se que o poder executivo é responsável por informar trimestralmente ao COMPAM a movimentação desta conta, sendo responsabilidade da Secretaria Executiva providenciar a contabilidade e relatórios referentes ao fundo. Além disso, o conselho possui uma Câmara Gestora do FMAM (CGFMAM) de caráter permanente, instituída com a finalidade de gerir os recursos e as deliberações são definidas por pelo menos 50% de seus representantes da Câmara.

Nesse sentido, observou-se que o COMPAM gerencia os recursos do fundo direcionado a sua sustentabilidade contábil e financeira e ao cumprimento da legislação o que representa uma perspectiva, ao mesmo tempo em que evidenciou uma limitação ao não publicar os relatórios bimestrais e respectivas atas nos portais de transparência. Porém outras perspectivas, referente ao COMPAM são evidenciadas visto que o conselho está direcionado ao atendimento das funções da governança conforme estabelecido pelo TCU (2014) supervisionando a gestão, envolvimento de partes interessadas e promovendo a prestação de contas e transparência. Porém, ressalta-se o abandono da temática dos resíduos sólidos o que configurou uma limitação do COMPAM.

Priorizou-se nessa análise, inicialmente o debate da PNRS dentro desses espaços, e posteriormente assuntos em geral que envolvem a rotina das reuniões. Percebeu-se nas leituras das atas do COMPAM que a temática resíduos sólidos não é significativa representando uma limitação. De 2017 a 2022 a temática resíduos sólidos foi pauta ou mencionada somente em 8 reuniões das 41 ordinárias e 6 extraordinárias, salientando-se que a



previsão são de 12 reuniões anuais, o que demonstra que a previsão não foi atendida sendo interpretado como uma limitação do conselho.

No biênio 2017/2018 observou-se uma limitação quanto a organização sequencial numérica dos documentos, visto que a numeração das atas não corresponde a numeração do mês da sua realização comprometendo a população que busca acompanhar o conselho, porém precisa organizar-se historicamente para interpretar os achados. Em 2019/2020 observou-se que no primeiro ano as atas atendiam ao critério da numeração/ano e em 2020 foi novamente alterado, sendo alternadamente número/ano e abreviação do mês/ano, não seguindo um padrão como critério de transparência. Em 2021/2022 observou-se que não existia mais a numeração, mas sim uma referência abreviada do mês relativo à reunião. Aspectos esses que comprometem o controle operacional quanto ao cumprimento de reuniões anuais e a interpretação quanto à transparência pública. Porém apreciou-se uma evolução na qualidade das atas de 2022, detalhando os membros participantes permitindo acompanhar o *quórum* e o detalhamento das reuniões, configurando como perspectivas para a evolução do conselho. Quanto a pouca evidência da temática de resíduos e PNRs, a distribuição das atas estão demonstradas no Quadro 30 que segue:

Quadro 30 - Reuniões do COMPAM que foi abordado sobre resíduos sólidos

| Ano  | Mês      | Ata nº  | Data da reunião | Abordagem da reunião  |
|------|----------|---------|-----------------|---|
| 2017 | Junho    | 05-2017 | 05/06/2017      | <i>Conselheiro solicitou verba do FMAM para ajuda de custo para cooperativas de catadores participarem do Evento Cidade Bem Tratada em Porto Alegre/RS.</i>   |
|      | Julho    | 06-2017 | 03/07/2017      | <i>Pauta sobre projeto de lei contra a instalação de um aterro sanitário em Pelotas.</i>  |
|      | Setembro | 07-2017 | 11/09/2017      | <i>Continuidade da pauta anterior com sugestão de reunião extraordinária e criação de uma câmara temática.</i>  |
| 2018 | Setembro | 09-2018 | 06/08/2018      | <i>Pauta: Análise de procedimento encaminhado pelo MP Estadual. Conselheiro explica que se trata do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, que entende que não há no momento, informações a serem atualizadas sobre esta questão. Outro conselheiro disse que buscará mais informações sobre o assunto e trará para a próxima reunião ou enviará por e-mail aos conselheiros. O conselheiro anterior sugere solicitar ao MP a cópia de todo processo para que o COMPAM analise com calma e forneça uma resposta mais efetiva.</i> |
|      | Outubro  | 10-2018 | 03/09/2018      | <i>Pauta: Discussão sobre saneamento básico em Pelotas. Conselheiro sugere que o COMPAM deve estar atento as questões de saneamento básico. Um segundo conselheiro sugere a criação de uma câmara temática, sequencialmente um terceiro conselheiro informa que a mesma já foi criada. Mais adiante é aprovada a criação da câmara temática com 3 conselheiros.</i>   |

continuação...

| Ano  | Mês      | Ata nº        | Data da reunião           | Abordagem da reunião   |
|------|----------|---------------|---------------------------|--|
| 2020 | Março    | Extra 01/2020 | 23 e 24/03/2020           | <i>Pauta: Recursos do FMAM para COVID. Conselheiro mencionou destinação de parte dos recursos para as cooperativas de catadores em proteção a pandemia.</i>  |
| 2021 | Setembro | Set-2021      | 08/09/2021                | <i>Conselheiro mencionou ao longo da reunião sobre o ranking do saneamento.</i>  |
| 2022 | Setembro | Set-2022      | Ata não publicada no site | <i>Inicialmente descobriu-se através de uma entrevista e pelo contato de um conselheiro que foi tratado o assunto de resíduos sólidos com a participação de servidor do SANEP. Ata solicitada e fornecida pelo e-mail do COMPAM a qual relatou a realização de uma palestra abordando o Panorama dos Resíduos Sólidos e boas práticas na gestão pública e apresentação do departamento de resíduos sólidos do SANEP.</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas leituras das atas de 2017 a 2022 e entrevistas

Observou-se pelas leituras das atas do COMPAM no período de 2017 a 2022, que a temática resíduos sólidos foi pautada ou mencionada somente em oito reuniões, as quais não se identificou a continuidade em outras ocasiões. Quanto as câmaras temáticas mencionadas, também não foi localizada nenhuma ata de criação ou de reuniões realizadas no *site*.

As pautas de resíduos sólidos mais relevantes dessas oito reuniões, conforme o quadro acima, ocorreram nas atas 06/2017 e 07/2017 as quais tratavam sobre a instalação de um aterro sanitário na região. A pauta, referente ao Projeto de Lei nº 2.588/2017 partiu de uma iniciativa do Poder Legislativo o qual solicitou ao COMPAM um parecer sobre a constitucionalidade deste. Na ocasião, se debateu sobre a decisão de Pelotas (RS) receber ou depositar resíduos sólidos de outros municípios para fins de destinação final. Nesse cenário, o COMPAM deliberou que essa não era sua atribuição e que esbarraria nas suas competências estabelecidas no Art. 4º da Lei nº 3.835/1994. Durante as entrevistas, essas duas reuniões foram mencionadas por um entrevistado ao ser questionado sobre conquistas e dificuldades do conselho quanto a PNRS, destacando (*a fala do entrevistado foi mantida na íntegra a fim de preservar o seu contexto*):

[...] o que eu vou te dizer sobre isso, olha a última coisa que eu me lembro sobre gestão de resíduos sólidos que aconteceu no COMPAM foi a questão de uma empresa que queria adquirir uma área ali pelo lado do Retiro por ali tá pra fazer um aterro, um aterro de resíduos e isso foi totalmente bombardeado no COMPAM, foi bombardeado, se fez uma dessas reuniões para todo esse assunto e muita gente deu contra, verdade é o seguinte continuamos mandando os resíduos sólidos para Candiota, na minha opinião eu fui voto vencido nessa aí, na minha opinião é uma situação pior do que essa que seria a proposta, mas é isso é uma questão de opinião, o pessoal achava que tinha risco, mas não existe aterro de resíduos sem risco né, a gente agrega alguns riscos que são transporte de resíduos até lá né, imagina que devam ir uns 20 caminhões por dia pra Candiota então tá agregando o custo, está

agregando geração de aquecimento global que é atividade humana tá, o risco do acidente né um caminhão pode capotar e virar tudo no meio, inclusive num corpo hídrico então tudo isso somado né e na minha opinião na minha modesta opinião, eu achava que tu ter um aterro aqui, mesmo que ele não atendesse todos os requisitos técnicos que é impossível tu ter todos os requisitos técnicos atendidos, inclusive eu cito de Candiota também não atende né, então nesse caso era uma relação de custo-benefício mas então te respondendo tá esse foi o último assunto que foi tratado como resíduo sólido lá no COMPAM (ENTREVISTADO “4”).

Conforme a contribuição do entrevistado, a governança ambiental de resíduos sólidos não foi mais pauta do plenário do COMPAM. Esse evento foi detalhado na ATA 07-2017 momento que a tomada de decisão partiu de conselheiros junto à comunidade local que enviou um representante alegando os riscos à qualidade ambiental, saúde humana e animal em virtude da instalação de um aterro e que os moradores já haviam encaminhado denúncia ao MP. Nesse cenário, uma configuração plena da governança ambiental na PNRS com uma notável pluralidade de atores sociais na tomada de decisão atuando em Pelotas (RS).

Na ocasião, alguns conselheiros questionaram se seria atribuição do conselho analisar projetos de lei, o que motivou a pauta e que no decorrer da reunião uma vereadora presente manifestou equívoco no pedido do Legislativo o qual deveria solicitar a posição do conselho sobre aspectos ambientais e não sobre a constitucionalidade (COMPAM, ATA 07/2017). Nesse contexto observou-se a governança ambiental conforme a percepção de Moura (2016), que ocorreu a busca pelo aumento da capacidade do processamento de demandas da sociedade e articulação entre público e privado na tomada de decisão, buscando equilíbrio entre mecanismos de gestão e da participação do segmento da sociedade civil direcionados na sustentabilidade.

Com isso, publicou-se a Lei nº 6.547/2018 a qual acrescenta na Lei nº 4.594/2000 o inciso XI no Art. 33 proibindo o “recebimento ou depósito de qualquer espécie de resíduo sólido ou semissólido, que seja oriundo de outros Municípios, para fins de disposição final” (PELOTAS, 2018). Por fim, esse resultado deu-se pela mobilização conjunta entre Legislativo, COMPAM e comunidade pelotense, configurando a governança ambiental compreendida por Santos e Bacci (2017) a qual se dá mediante participação, envolvimento e negociação dos atores. Situação essa que configurou notável perspectiva de atuação dos espaços de políticas públicas ambientais atuarem em prol da PNRS.

Na concepção da gestão do biênio 2021/2022, ao dialogar sobre limitações e perspectivas a respeito dos instrumentos da PNRS, os entrevistados evidenciaram a viabilidade econômica de recursos como uma limitação do COMPAM, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 31- Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (limitações quanto aos recursos econômicos)

| TEMA                                      | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|---|---|
| Limitação de recursos econômicos (COMPAM) | <p><i>E-3 - Nós temos um último desafio que eu já falei com o (mencionou nome do servidor) e o SANEP sempre o nosso melhor né melhor parceiro porque ele financeiramente ele tem mais estrutura, tecnicamente ele tem também boa qualidade técnica que seria uma usina de compostagem isso já houve esse projeto na prefeitura a gente acabou não conseguindo implementar e hoje eu reputo isso como muito necessário.</i></p>  |
|   | <p><i>E-4 - A educação ambiental é uma delas, mas tem uma questão aí que é econômica, parece que a gente carece de investimento nessa área também não é só educação entendeu, se não tem educação, tu vai ter que estar mais presente eu to falando do SANEP né que é o agente operador dessa coisa aqui em Pelotas, ele teria que estar mais presente para manter a cidade mais limpa para dar o destino correto né, para ter equipamentos, para ter um sistema de compostagem para pegar a matéria orgânica que é uma coisa muito rudimentar aqui em Pelotas, são duas vertentes aí uma educação e a outra é investimento dinheiro.</i></p> |
|   | <p><i>E-6 - Na minha visão a principal limitação é a viabilidade econômica de alguns instrumentos, em especial as cadeias de logística reversa.</i></p>   |
|   | <p><i>E-7 - Recursos, porque o Plano se tem, o que falta são mais recursos o nosso município não é um município rico né, nós não temos royalty, não temos uma verba infinita que venha como muitos dos municípios tem, então a gente tem que fazer o que é possível dentro do recurso que se tem, eu acho que o (mencionou o nome do servidor) consegue fazer milagres com isso ele, é maravilhoso ele é uma pessoa inteligentíssima é uma pessoa que tem todo o conhecimento na verdade essa entrevista tinha que ser feito com ele.</i></p>   |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Os participantes do biênio 2021/2022 destacaram limitações econômicas quanto aos recursos financeiros mesmo diante da TCDR, assim como outros relacionados aos resíduos sólidos e a PNRS como a logística reversa, educação ambiental e o projeto de uma usina de compostagem. Porém mesmo com limitações de recursos, a partir das visitas nos locais de entrevista e pela pesquisa documental observou-se o que foi exposto pelo entrevistado no quadro acima a respeito de *fazer milagres com os recursos disponíveis*, o que se pode comprovar também que Pelotas (RS) atende aos prazos da PNRS assim como é pioneiro em diversos instrumentos, ou seja, mesmo diante de limitações contribui satisfatoriamente com a gestão, gerenciamento e governança ambiental.

Quadro 32 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas

| TEMA   | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|--|---|
| Limitações quanto à temática dos resíduos sólidos (COMPAM) | <p>E-3 - Acho que as maiores limitações acho que são de dois lados, de um é talvez pela parte do poder público uma maior transparência nestas informações, tornar pauta do COMPAM a transparência dessas informações tá. Segundo esse controle, interesse, monitoramento do conselho, porque quando tu não discute tu acaba não tendo diagnósticos, então me parece um pouco isso, então eu acho que de um lado o poder público SANEP e o poder executivo deveriam discutir mais essa questão dos resíduos, tornar mais transparente o processo, não só o RAMB ter uma rotina e até estou pensando assim e fosse uma luz na minha pauta aqui do COMPAM.</p>   |
|  | <p>E-7 – [...] limitações do conselho o que eu posso te dizer nós não temos um corpo técnico grande dentro do conselho que pudesse fazer uma avaliação rigorosa, mas por isso que a Prefeitura tem o corpo técnico né tá no SANEP que faz esse processo com os resíduos né.</p>   |
|  | <p>E-3 - [...] o próprio COMPAM né discutir vou dizer nós temos as câmaras técnicas, não tem Câmara técnica para discutir resíduos nós tínhamos que talvez discutir a questão do resíduos, tecnologias, experiências para a gente tentar cada vez mais avançar na qualidade da gestão de resíduos e especialmente trazer novas né inovações nesse processo.</p>   |
|  | <p>E-4 – [...] tem informações estão tratados com certo sigilo tá por que parece a sensação que não tem certeza se é isso, que tudo que é número ruim não quer ser mostrado entendeu, então agora mesmo nós tivemos um RAMB é um relatório ambiental que saiu a poucos dias, o RAMB na minha opinião não conta toda história como deveria contar inclusive esse ranking tinha que aparecer no RAMB mas eu entendo de uma forma diferente eu sou aí meio purista eu não sou político mas por exemplo Pelotas está em 89º lugar em 100, vou te mandar o ranking do saneamento aí tu vai ver depois, tu vai ver que Pelotas tem uma posição muito desconfortável, mas tu vai ver que Pelotas é uma cidade que está muito mal ranqueada [...] ou seja só tem 11 piores que ela, então eu achava que tinha que aparecer no RAMB que nós estamos mal mas até no próximo RAMB quanto é que nós evoluímos, sé é que nós evoluímos tem que aparecer toda vez que precisar de um RAMB tinha que aparecer qual posição que nós estamos para saber se a gente está indo para a frente ou está crescendo que nem cola de cavalo para baixo. Eu falei para o (mencionou nome do servidor) (SQA) nós fizemos uma live o (mencionou nome do servidor) e a (mencionou nome do servidor) do SANEP, claro que agora são eles mas isso é desde sempre entendeu mas eu acho que a questão política aí segura um pouco entendesse que eles não pode mostrar os números como eles são porque viram um telhado de vidro esse é o problema do COMPAM ele tem esse lado político aí meio forte que prejudica o técnico.</p> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Relativo ao elemento limitações quanto à temática dos resíduos sólidos presente no componente espaços de políticas públicas ambientais observou-se na fala dos entrevistados limitações técnicas quanto à PNRS que estão centralizadas no SANEP, a necessidade de debate sobre a questão dos resíduos entre SANEP e executivo, a transparência dessas informações, assim como a incerteza sobre informações que são tratadas com sigilo quando revelam dados insatisfatórios. Nesse contexto, um entrevistado menciona como limitações o RAMB o qual não retrata a realidade do município, assim como não questiona o *ranking* do saneamento o qual Pelotas (RS) tem uma classificação precária.

Através da leitura da ata de setembro de 2021 e a contribuição do ENTREVISTADO “4” a pesquisa teve conhecimento e direcionou-se ao *ranking* do saneamento o qual foi mencionado pela sua posição desfavorável. O *ranking* do saneamento é publicado pelo

Instituto Trata Brasil, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), formada por empresas com interesses na evolução do saneamento básico e proteção hídrica, atuando com foco no cidadão para que esse tenha acesso à informação capaz de reivindicar pela universalização desse serviço (TRATA BRASIL, 2022a, online).

Os dados do *ranking* do saneamento são extraídos do SNIS, salientando-se a relevância no adequado preenchimento, pois repercute em um índice nacional de gestão da avaliação da qualidade na prestação dos serviços. Salienta-se que o *ranking* 2022, tem defasagem visto que os dados são referentes a fatos ocorridos/publicados em 2020 no SNIS (TRATA BRASIL, 2022b, online). A Figura 18 demonstra a classificação de Pelotas, conforme mencionada pelo ENTREVISTADO “4” quanto à posição desfavorável, porém o município também demonstrou um avanço em quatro posições no *ranking* repercutindo como relevante para a governança ambiental do município.

Figura 18 - *Ranking* do Saneamento de Pelotas – competência SNIS 2020

| Município               | UF | 2022         | 2021         | 2020         | 2019         | 2018         | 2017         | 2016         | 2015         | Anos<br>Entre os<br>20 Piores |
|-------------------------|----|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------|
|                         |    | SNIS<br>2020 | SNIS<br>2019 | SNIS<br>2018 | SNIS<br>2017 | SNIS<br>2016 | SNIS<br>2015 | SNIS<br>2014 | SNIS<br>2013 |                               |
| Porto Velho             | RO | 99           | 99           | 98           | 100          | 100          | 97           | 99           | 100          | 8                             |
| Ananindeua              | PA | 95           | 98           | 100          | 99           | 99           | 100          | 100          | 98           | 8                             |
| Macapá                  | AP | 100          | 100          | 99           | 96           | 95           | 96           | 98           | 96           | 8                             |
| Santarém                | PA | 98           | 95           | 97           | 97           | 97           | 98           | 96           | 99           | 8                             |
| Manaus                  | AM | 89           | 89           | 96           | 98           | 96           | 95           | 97           | 92           | 8                             |
| Belém                   | PA | 96           | 96           | 95           | 90           | 98           | 90           | 87           | 93           | 8                             |
| Jaboatão dos Guararapes | PE | 88           | 86           | 88           | 94           | 85           | 99           | 94           | 97           | 8                             |
| Gravatá                 | RS | 92           | 88           | 94           | 87           | 91           | 94           | 88           | 94           | 8                             |
| São Gonçalo             | RJ | 94           | 94           | 87           | 92           | 94           | 86           | 89           | 90           | 8                             |
| Várzea Grande           | MT | 93           | 90           | 93           | 86           | 89           | 93           | 86           | 95           | 8                             |
| Duque de Caxias         | RJ | 90           | 93           | 89           | 91           | 92           | 91           | 91           | 88           | 8                             |
| São João de Meriti      | RJ | 87           | 97           | 92           | 89           | 88           | 82           | 93           | 91           | 8                             |
| Teresina                | PI | 84           | 83           | 90           | 85           | 84           | 88           | 85           | 89           | 8                             |
| Rio Branco              | AC | 97           | 92           | 84           | 93           | 90           | 74           | 90           | 84           | 7                             |
| Belford Roxo            | RJ | 82           | 91           | 91           | 95           | 86           | 83           | 77           | 82           | 7                             |
| Cariacica               | ES | 86           | 87           | 86           | 88           | 87           | 85           | 79           | 83           | 7                             |
| Nova Iguaçu             | RJ | 74           | 47           | 72           | 82           | 93           | 92           | 92           | 87           | 5                             |
| São Luís                | MA | 85           | 80           | 82           | 83           | 76           | 79           | 83           | 78           | 4                             |
| Canoas                  | RS | 81           | 82           | 78           | 74           | 82           | 84           | 80           | 80           | 4                             |
| Maceió                  | AL | 91           | 85           | 80           | 73           | 74           | 87           | 76           | 77           | 3                             |
| Olinda                  | PE | 65           | 65           | 67           | 71           | 80           | 81           | 84           | 81           | 3                             |
| Juazeiro do Norte       | CE | N/A          | N/A          | N/A          | N/A          | N/A          | 89           | 95           | 86           | 3                             |
| Joinville               | SC | 78           | 79           | 85           | 75           | 81           | 73           | 78           | 75           | 2                             |
| Natal                   | RN | 72           | 72           | 74           | 84           | 79           | 76           | 82           | 76           | 2                             |
| Recife                  | PE | 83           | 81           | 75           | 79           | 77           | 75           | 73           | 66           | 2                             |
| Pelotas                 | RS | 80           | 84           | 79           | 80           | 83           | 71           | 70           | 58           | 2                             |
| Aparecida de Goiânia    | GO | 47           | 62           | 83           | 63           | 78           | 77           | 75           | 85           | 2                             |
| Caucaia                 | CE | 79           | 78           | 81           | 78           | 72           | 80           | 71           | 73           | 1                             |
| Paulista                | PE | 64           | 59           | 58           | 65           | 69           | 78           | 81           | 79           | 1                             |
| Guarulhos               | SP | 68           | 40           | 76           | 81           | 57           | 53           | 35           | 33           | 1                             |

Fonte: Instituto Trata Brasil (2022b).

Ao consultar os dados do SINIR de Pelotas (RS), observou-se que a situação da declaração de 2020, a mais recente, consta *status* de inadimplência e o SNIS como não disponível e os dados na sua maioria não foram preenchidos. Ao realizar-se a mesma análise em 2019, o SINIR permanece inadimplente e o SNIS como entregue, emergindo o questionamento pela perda na qualidade da informação no biênio 2019/2020 no SINIR.

Essas declarações demonstram uma série de informações referente a gestão, gerenciamento e governança dos resíduos sólidos, sendo um relevante instrumento da PNRS e de transparência pública. Selecionou-se alguns índices referente a Pelotas (RS), a fim de verificar limites e perspectivas de transparência pública configurada como governança ambiental ao longo desse processo. Estes dados estão resumidos no quadro abaixo.

Quadro 33 - Dados publicados no SINIR de 2017 a 2022

| Ano  | Declarações ( <i>status</i> ) |                | Índice de autossuficiência financeira | Índice de recuperação de resíduos - IRR (SNIS, SINIR) | Cobertura de coleta indiferenciada | Massa total coletada (ton/ano) | Cobertura da coleta seletiva | Associações e cooperativas de catadores e quantidade de catadores |            |
|------|-------------------------------|----------------|---------------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|---|------------|
|      | SINIR                         | SNIS           |                                       |   |                                    |                                |                              | Cooperativa   | Cooperado  |
| 2017 | x                             | Entregue       | 52,06%                                | 1,09%   | 100%                               | 87.516                         | 50%                          | 5   | 68         |
| 2018 | x                             | Entregue       | 68,25%                                | 1,19%   | 100%                               | 89.145                         | 60%                          | 6   | 91         |
| 2019 | Inadimplente                  | Entregue       | 74,38%                                | 1,64%   | 100%                               | 95.316                         | 70%                          | 6   | 90         |
| 2020 | Inadimplente                  | Não disponível | Não consta                            | Não consta  | Não consta                         | Não consta                     | Não consta                   | Não consta  | Não consta |
| 2021 | Vigente                       | x              | x                                     | x   | x                                  | x                              | x                            | x   | x          |
| 2022 | Vigente                       | x              | x                                     | x   | x                                  | x                              | x                            | x   | x          |

Fonte: Elaboração própria baseada no *site* do SINIR.

A partir do Quadro 33, elaborado a partir do portal eletrônico do SINIR atualizados até agosto de 2021 conforme consta no *site*, é possível acompanhar o cumprimento do envio de declarações e a evolução de índices essenciais para a gestão de resíduos. Ao mesmo tempo observou-se o *status* de “inadimplente” para o SINIR, enquanto o SNIS vem sendo declarado com exceção do ano de 2020 o qual consta o *status* “não disponível” configurando uma limitação da governança ambiental no município, em virtude da indisponibilidade de instrumentos de transparência e prestação de contas essenciais à governança. Nessa perspectiva, a pesquisa não se aprofundou no estudo desses indicadores e sugere estudos específicos para a compreensão desses demonstrativos como instrumentos para o controle social e governança ambiental pois na concepção de Brasil (2014) deve ocorrer a prestação de contas realizadas através de publicações demonstrando implementações e resultados dos sistemas de gestão e governança atendendo à *accountability*.

Relativo aos aspectos organizacionais, observou-se durante a pesquisa documental nas leituras das atas, que estas não seguem uma sequência numérica, não há um padrão nas

aberturas das reuniões (*sentiu-se falta de informações sobre membros faltantes com ou sem justificativa em algumas atas*), percebeu-se demora na aprovação de atas e a publicação no *site*, aspectos que comprometem a transparência pública e representam uma limitação para a governança ambiental.

Quanto a isso, a demanda por um site organizado e atualizado não é pauta recente no plenário do COMPAM. Em 2018, foi apontado por um conselheiro a “*criação de um site próprio do COMPAM*”, o qual mencionou que “*fará um orçamento para ser apresentado na próxima reunião*” (COMPAM, ATA 01/2018). Essa pauta teve continuidade com a fala de um segundo conselheiro sugerindo que “*a futura página do COMPAM seja atualizada pela SQA*” em resposta um terceiro conselheiro informou que “*não há possibilidade de disponibilizar um servidor da SQA para atualizar o sistema*” (COMPAM, ATA 03/2018).

Outro aspecto observado na leitura das atas, foi a necessidade da publicação da lista de presenças de forma objetiva e transparente acatando ao regimento interno e atentando à vacância em casos de morte, renúncia ou exclusão. Referente à exclusão, esta ocorre quando o conselheiro não comparece as reuniões do conselho por três vezes consecutivas ou cinco alternadas sem apresentar justificativa, cabendo ao plenário proceder com a exclusão da entidade e chamar uma substituta (PELOTAS, 2019b, online).

As reuniões ocorrem mensalmente sendo obrigatório o comparecimento do conselheiro titular, caso apresente algum impedimento o seu suplente deverá comparecer ou encaminhar para a coordenação do COMPAM a justificativa de falta (PELOTAS, 2019b, online). Nesse sentido, observou-se uma evolução nas atas do biênio 2021/2022, ao contrário do ocorrido nos biênios 2017/2018 e 2019/2020 os quais houve a necessidade de um acompanhamento mais detalhado, pois as atas não eram compreensíveis.

Em 2018 durante uma reunião, um conselheiro manifestou a mesma limitação sugerindo:

[...] que conste em pauta uma avaliação sobre a atual composição do COMPAM, sugere ainda, um levantamento daquelas entidades que possuem mais de 03 ausências consecutivas nas reuniões ordinárias sem a devida apresentação de justificativa, avaliação esta que deve ser feita pela Coordenação do Conselho (COMPAM, ATA 03/2018).

Para o conhecimento e levantamento dos dados da pesquisa, foi necessário acessar todos os arquivos do período supracitado, a fim de verificar atas faltantes ou documentos repetidos no *site* do COMPAM, assim como a identificação de documentações estarem com



nome de arquivo não correspondente ou pela disposição no *site*, o que ocorreu em resoluções do FMAM e regimento interno do conselho na identificação da vigência.

Essas demandas foram apontadas nas entrevistas e se relacionam com outros aspectos das reuniões, configurando uma limitação operacional nas reuniões. Nesse sentido, Trindade, Scheibe e Ribeiro (2018) depararam-se com a mesma limitação em seus estudos ao verificarem a necessidade de enfrentar fragilidades como a ausência efetiva, baixa participação e alternância de seus membros representando um desafio a ser superado pois as atuações nesse tipo de configuração geralmente são de baixo impacto na tomada de decisão para a governança ambiental.

Quadro 34 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (limitações operacionais)

| TEMA                             | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|----------------------------------|---|
| Limitações operacionais (COMPAM) | <i>E-5 - [...] tem assim uma desorganização nas inscrições onde é alguém fala mais e fala que se inscreveu depois e fala antes porque é uma fala que a pessoa sabe que está coordenando o que vai ser favorável ao interesse da SQA e daquele grupo que está ali na coordenação [...]</i>   |
|                                  | <i>E-5 - [...] <b>geralmente a maior parte do tempo a discussão é de burocracia</b> , ah faz a ata, não faz a ata, chama, não chama, convoca, não convoca, qual é o procedimento que se adota nesse caso, qual é o rito né burocrático, a maioria da discussão é essa, a reunião deve seguir ou deve parar né, isso é a maioria do tempo que o conselho discute é atividade meio burocrático.</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Quanto às limitações enfrentadas no plenário, o ENTREVISTADO “5” evidencia no Quadro 34, o predomínio de assuntos burocráticos evidenciando a importância dos conselheiros terem conhecimento prévio do Regimento Interno pois o predomínio desse tipo de discussão, prejudica a evolução de pautas ambientais do município. Complementa ainda a respeito do período da troca de mandato dos conselheiros e o de processo eleitoral os quais prejudicam o andamento das pautas do conselho para ser tratado outros assuntos.

[...] isso é difícil e aí troca o mandato quando a pessoa está querendo entender troca o mandato já tem que vim outra, tem outro **processo eleitoral que também consome um tempo enorme**, pessoa tem que estar fazendo eleição isso aí, já deixa de discutir política ambiental para discutir eleição né, então tudo isso tu tem aí é 2 anos né, mas no mínimo 6 meses aí, 4 meses tu vai tu vai reservar para a eleição, então não são 2 anos é 1 ano e meio né, é então **tudo isso acaba sendo obstáculo né sendo uma dificuldade para fazer o conselho funcionar** (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

Nesse sentido, Gohn (2002) aponta que analistas sugerem a renovação parcial do mandato dos conselheiros, até mesmo para não coincidir com mandatos de dirigentes municipais e para que o conselho não fique desacoplado em períodos de processos eleitorais.

Quanto às limitações operacionais das reuniões do conselho, a duração das reuniões é uma questão que merece atenção. Na ata referente à reunião extraordinária de 19/04/2021 um conselheiro salientou que *“o conselho precisa definir horário de término e início das reuniões, para conciliar as agendas, informou que não se sente à vontade de sair da reunião”* (COMPAM, ATA Extraordinária Abril/2021). Na concepção de um participante referente à gestão 2021/2022 essa questão passou a representar uma perspectiva para o conselho, segundo o ENTREVISTADO “7”:

[...] hoje as reuniões elas têm horário, antigamente aquilo se estendia teve uma reunião que terminou às 7:00 da noite eu saí com o celular na mão do serviço para ir para casa dirigindo ouvindo o as discussões porque eu acho isso aí um pouco absurdo chega esse horário já está muito cansado não entendi mais nada do que tá ali principalmente para votações [...] (ENTREVISTADO “7”).

Em consonância com as limitações operacionais, identificou-se na ata da reunião de 05/07/2021, a fala de um conselheiro que *“salienta que possui um atraso significativo em relação às atas, devendo ser refeita a ata de dezembro e encaminhar a ata de março. Ata de reunião de 19/04 foi encaminhada por e-mail em 18/06; ata de 03/05 encaminhada em 21/06; ata da reunião extraordinária de 26/05 enviada em 1/07, e a ata da reunião de 07/06 enviada no dia de hoje”* (COMPAM, ATA 07/2021).

Outro ponto limitante identificado na pesquisa documental através da leitura das atas, ocorreu durante o processo eleitoral do biênio 2021/2022. Na ocasião os conselheiros evidenciaram confusão no edital. Na ocasião, um dos conselheiros relatou que *“houve a circulação de dois editais e que algumas entidades inclusive a dele seguiram o edital que não estava valendo”* (COMPAM, ATA Extraordinária - 26/05/2021). Um segundo conselheiro corrobora com a fala e informa que *“também recebeu dois editais com alguns itens diferentes”* (COMPAM, ATA Extraordinária - 26/05/2021). Nesse mesmo diálogo, um terceiro conselheiro explicou que *“ouve uma minuta no edital e não dois editais”* (COMPAM, ATA Extraordinária - 26/05/2021), o que despertou a manifestação de um quarto conselheiro ao criticar *“a publicação de uma minuta e também reclama da confusão gerada por e-mails informados nos editais”* (COMPAM, ATA Extraordinária - 26/05/2021).

Relativo aos problemas de interpretação do edital do processo eleitoral, veio à tona a questão do regimento interno. Na reunião de 26/05/2021 onde se debatia sobre os trâmites e homologações do processo eleitoral, consta na ata a respeito da participação de um conselheiro sobre *“uma reflexão sobre o processo eleitoral que teve equívocos por conta da minuta lançada antes do edital da eleição. E ele fala sobre o atendimento do regimento que é*

*de conhecimento de todos e que não se pode passar por cima do regimento”* (COMPAM, ATA Extraordinária - 26/05/2021).

Nesse cenário, o regimento interno integrou o componente espaços de políticas públicas ambientais, elemento limitações e perspectivas. Observou-se pela leitura das atas a dificuldade de compreensão de alguns conselheiros quanto ao regimento interno. Essa percepção também foi mencionada por um ENTREVISTADO “5” conforme demonstra o quadro que segue.

Quadro 35 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (limitações)

| TEMA                            | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---------------------------------|--|
| Limitações regimentais (COMPAM) | <p><i>E-5 - [...]Essa questão da dificuldade do regimento eu acho que ela <b>serve mais como estratégia de impedir o debate da atividade-fim que é a proteção ambiental</b> do que realmente o regimento ser uma dificuldade, primeiro porque ele não é uma dificuldade né, aliás o regimento ele era muito mais democrático, muito mais republicano, muito mais é participativo do que ele é hoje é, esse foi um dos motivos inclusive que o (mencionou o nome da sua instituição) saiu do conselho em 2015 né porque havia um movimento naquela época para mudar tudo isso aí, como realmente foi mudado no regimento que é daquele período né, então quando fala assim há o regimento é confuso, o regimento é difícil, na verdade o que está querendo se dizer é o seguinte a regra que está lá no regimento não me agrada, não serve para mim, eu não gosto dessa regra, eu vou mudar para ela ser favorável ao meu interesse, geralmente é o interesse que não é pró ambiente, não é republicano, não é democrático.</i></p> |
|                                 | <p><i>E-5 - [...] é o caso dessa questão desse debate que é muito antigo, <b>essa estratégia de dizer o conselho o regimento é confuso o regimento não é claro, o regimento é complicado na verdade o que está querendo dizer é que o regimento não serve para os seus interesses, ele é um regimento que é muito democrático, é muito republicano né, é muito pró ambiente aí tem pessoas que querem mudar, como tem conseguido e tem mudado né, para que ele esteja ao contrário né às vezes ele fica até mais confuso se tu for olhar o regimento atual ele é mal escrito, ele tem erro de português, ele tem erro de pontuação, ele tem partes que ele não está aqui se perdeu o texto, que ele ficou sem sentido né, na verdade hoje o regimento é mais confuso do que era antes mas aquelas questões centrais que favorece determinados interesses foram mudadas e a então tá bom não tem problema.</b></i></p>  |
|                                 | <p><i>E-5 - [...] então tá ainda muito bagunçado ainda aí princípios republicanos princípios democráticos até princípios como eu te disse é humanos, como eu respeito às mulheres por exemplo isso havia sido praticamente perdido dentro do conselho [...]</i></p>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Referente ao Quadro 35, o ENTREVISTADO “5” aborda sobre princípios e o respeito entre os representantes. Percebeu-se esse acontecimento mencionado na entrevista através da leitura das atas tendo sido evidenciado em algumas ocasiões, remetendo-se a uma crítica feita por um conselheiro que este *“é um Conselho machista, pois em muitas reuniões suprimiu a voz das mulheres, tendo ocorrido um episódio extremamente preocupante em uma reunião presencial, por dois conselheiros”* (COMPAM, ATA 07/2021).

Observou-se também na contribuição do ENTREVISTADO “5” a dificuldade de compreensão do Regimento Interno como uma limitação para o andamento das pautas ambientais. Nesse sentido, Moura (2016) explana que a qualidade democrática será maior se

houver domínio e conhecimento técnico sobre assuntos tratados no conselho, pois evidenciou em seu estudo que os assuntos tratados nesses espaços não são plenamente compreendidos pelos conselheiros mesmo com alto nível de qualificação. Complementa, salientando a complexidade da linguagem técnica ambiental e jurídica, a diversidade de assuntos e rotatividade dos participantes, porém destaca a necessidade de um razoável conhecimento do regimento interno para atuar com desenvoltura nesses espaços. Nesse ponto, a pesquisa observa o período de participação dos conselheiros em plenário, alguns novos e outros mais experientes, ao mesmo entende que a metodologia de observação direta poderia contribuir de forma mais específica nessa compreensão, assim como sugere programas de treinamento aos conselheiros que podem ser oferecidos pelo próprio executivo.

Retomando-se a fala do ENTREVISTADO “4” quando menciona que “*o COMPAM é um negócio que até recebi hoje o material sobre quais são quais seriam mais ou menos as competências do COMPAM entendeu, isso é uma coisa que não está muito clara tem sempre um debate*” (ENTREVISTADO “4”). Salienta-se que essa entrevista foi realizada em setembro de 2022, e nesse período os conselheiros empossados em junho de 2021, ainda debatem sobre as competências do conselho as quais constam no Art. 4º do seu Regimento Interno, explicitado anteriormente.

Em sequência, conquistas e perspectivas relacionadas ao COMPAM foram destacadas por seus conselheiros, demonstradas conforme o quadro que segue:

Quadro 36 - Componente: espaços de políticas públicas ambientais – Elemento: limitações e perspectivas (perspectivas)

| TEMA                  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|-----------------------|---|
| Perspectivas (COMPAM) | <p><i>E-3 – [...] veja bem, quando a gente discute alteração de algo, isso tem sido construído paulatinamente na política Brasileira, a gente fala em retrocesso e tu vai ouvir isso de várias pessoas no conselho, que eu sei que tu vai ouvir ali na frente ou lá atrás retrocesso, autoritarismo, antidemocracia e eu acho que a gente tem que ter coragem e responsabilidade para não jogar esses conceitos ao ar de forma diríamos assim, é política né política, então se fala que é um retrocesso mas é um retrocesso do que, para quem?</i></p> |
|                       | <p><i>E-3 – [...] tem coisas que não são plausíveis de passar num conselho pela urgência, pela emergência ou pela necessidade ou até pela questão de gestão organizacional do setor, agora acho né um conselho tem um papel volto a dizer tem um papel importante como balizador da política pública ambiental né, nenhuma lei em tese é aprovada sem passar pelo conselho para se ter uma ideia.</i></p>   |

continuação...

| TEMA                  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|-----------------------|--|
| Perspectivas (COMPAM) | <p><i>E-4 - O ponto forte do conselho é que ele permite o debate de ideias entendeu, ele é nesse aspecto ele é aberto a isso, mas eu vejo como um <b>ponto fraco tá mas ele ao mesmo tempo que debate não resolve as coisas porque vira um eterno debate</b>, [...] tem uma máxima que diz assim se tu quiser não resolver um problema tu junta um monte de gente em torno de uma mesa não vai resolver o problema, é um pouco do que o <b>COMPAM faz e os assuntos se repetem vão e vem, vão e vem que a gente não consegue sair muito do lugar mas talvez se a ideia é como é que eu vou te dizer colocar o negócio em debate, beleza tá bem esse é o ponto forte.</b> .</i></p> |
|                       | <p><i>E-7 - [...] o ponto fraco tá junto uma discussão né, também é o ponto forte, mas também é um ponto fraco, que às vezes <b>a discussão não leva a lugar nenhum</b> mas é para ter um ponto forte que tem que ter esse mesmo ponto fraco, então o ponto fraco às vezes é tu tem poucas reuniões poderia ter mais, mas eu sei que a disponibilidade das pessoas também não é assim, na realidade tu deixa de trabalhar um dia uma tarde inteira pra estar no conselho [...]</i></p>   |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Observou a partir do quadro acima, um consenso entre o ENTREVISTADO “4” e o ENTREVISTADO “7” ao mencionarem respectivamente *a repetição de assuntos que não consegue sair do lugar e discussão que não leva a lugar nenhum*. Nesse cenário deve-se observar as motivações pelo eterno debate os quais podem ser reflexo da falta de compreensão técnica e regimental salientado por Moura (2016) ou pode se direcionar aos estudos de Lubambo e Coutinho (2004) os quais evidenciam interesses políticos de atores ligados ao poder público que podem interferir, pressionar ou influenciar membros como uma estratégia eleitoral e de manutenção de espaços políticos.

Por fim, quanto ao Comitê Diretor do PMGIRS, os entrevistados não descreveram limitações e perspectivas em virtude da inatividade e atual reestruturação deste espaço.

## 4.2 DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização no Brasil começou a partir de 1988 através da Constituição Federal por meio de transferências de atribuições no âmbito federal aos estados e municípios. No caso do município de Pelotas, a descentralização representa um processo histórico que vem evoluindo ao longo dos anos por meio da criação de legislações, implementação de políticas públicas, criação de secretaria de meio ambiente e autarquia com atribuições específicas de saneamento e resíduos sólidos, além da criação de conselhos e comitês com participação social e atribuições consultivas e deliberativas e ações de controle social, promovidas pelo ente público municipal.

#### 4.2.1 Transferência de atribuições

O componente tem como finalidade analisar a descentralização, a fim de compreender a autonomia e capacidade de atuação do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS na política ambiental de resíduos do município.

O COMPAM é um conselho deliberativo, fiscalizador e normativo e possui suas competências elencadas na sua lei específica de criação e no regimento interno. Esse integra o SISNAMA conectando-o ao CONSEMA em âmbito federal e com outros conselhos estaduais de meio ambiente. Nesse sentido, exerce o controle e a fiscalização de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental do município, estruturando na visão do TCU (2014) um sistema de governança pela organização e interação entre diversos atores.

A criação de mecanismos de descentralização de Pelotas não indica que existe uma adequada evolução na gestão ambiental, mas demonstra relevância quanto à absorção de questões relativas à governança ambiental no município. A partir da pesquisa documental, foi traçado um histórico dos compromissos do executivo quanto às questões ambientais e de resíduos definindo as responsabilidades pela gestão dos sistemas descentralizados comparando um histórico dos principais eventos mundiais, nacionais e estaduais, como exhibe o Quadro 37.

Quadro 37 - Histórico da Política Ambiental

| Ano  | Âmbito    | Evento   |
|------|-----------|--|
| 1861 | Municipal | Implantação do serviço de abastecimento e distribuição de água em Pelotas  |
| 1934 | Nacional  | Código das Águas - Decreto nº. 24.643/1934   |
| 1934 | Nacional  | Código Florestal - Decreto nº. 23.793/1934   |
| 1962 | Mundial   | Primavera silenciosa - Escritora <i>Rachel Carson</i>  |
| 1965 | Municipal | Criação do Serviço Autônomo de Água e Esgotos (SAAE) como atividade autárquica - Lei nº. 1.474/1965                                      |
| 1972 | Mundial   | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente  |
| 1972 | Mundial   | Publicação de "Os limites do crescimento" pelo Clube de Roma   |
| 1972 | Mundial   | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente -  |
| 1973 | Nacional  | Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiental (SEMA) - Decreto nº. 73.030/1973.   |
| 1979 | Municipal | Criação do Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental (COMPAM) - Lei nº. 2.484/1979  |
| 1981 | Nacional  | Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - Lei Federal nº. 6.938/1981   |
| 1984 | Municipal | Alterada denominação de SAAE para SANEP e responsabilidade por coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos - Lei nº. 2.838/1984 |
| 1987 | Mundial   | Publicação do relatório "Nosso Futuro Comum"   |
| 1988 | Nacional  | Capítulo específico sobre Meio Ambiente na Constituição Federal  |
| 1990 | Municipal | Lei Orgânica do Município de Pelotas   |

| Ano  | Âmbito    | Evento   |
|------|-----------|--|
| 1992 | Mundial   | Rio-92 ou Cúpula da Terra - Agenda21   |
| 1994 | Municipal | Reestruturação do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM) - Lei nº. 3.835/1994   |
| 1994 | Municipal | Instituição do Cadastro Nacional de Instrumentos e atividade de defesa ambiental (CAIAPAM) - Lei nº. 3.861/1994                  |
| 1994 | Municipal | Dispõe sobre a realização do Relatório Anual da Qualidade Ambiental (RAMB) - Lei nº. 3.863/1994                                  |
| 1997 | Nacional  | Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei nº. 9.433/1997  |
| 1998 | Nacional  | Lei de Crimes Ambientais - Lei nº. 9.605/1998  |
| 1998 | Municipal | Criação do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental (FMAM) - Lei nº. 4.292/1998                                       |
| 1999 | Municipal | Disposição sobre o Código Municipal de Limpeza Urbana de Pelotas - Lei nº. 4.354/1999  |
| 1999 | Nacional  | Instituição da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) - Lei Federal nº. 9.795/1999                                       |
| 2000 | Municipal | Institui o código do Meio Ambiente do Município de Pelotas - Lei nº. 4.594/2000  |
| 2001 | Municipal | Criação da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA) - Lei nº. 4.630/2001  |
| 2005 | Municipal | Criação do Projeto Adote uma Escola - (começou na década de 1990) - Lei nº. 5.206/2005   |
| 2007 | Nacional  | Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico - Lei nº. 11.445/2007 |
| 2008 | Municipal | Instituição do Plano Diretor Municipal de Pelotas - Lei nº. 5.502/2008   |
| 2010 | Nacional  | Política nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) - Lei nº. 12.305/2010   |
| 2015 | Mundial   | Cúpula de Desenvolvimento Sustentável em Nova York - Agenda 2030   |
| 2015 | Municipal | Instituição do Conselho de Saneamento Básico do Município de Pelotas - Lei nº. 6.227/2015  |
| 2015 | Municipal | Instituição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Pelotas - Decreto nº. 5.841/2015              |
| 2015 | Municipal | Criação do Comitê Diretor (CD) e o Grupo Técnico Gestor (GTG) do PMGIRS - Decreto nº. 5.841/2015                                 |
| 2015 | Estadual  | Publicação do PERS/RS  |
| 2016 | Municipal | Instituição da Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos no município de Pelotas - Lei nº. 6.411/2016                |
| 2018 | Municipal | Instituição do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) do Município de Pelotas - Decreto nº. 6.114/2018                      |
| 2019 | Municipal | Declaração de utilidade pública municipal as cooperativas de materiais recicláveis e reutilizáveis - Lei nº. 6.669/2019          |
| 2020 | Nacional  | Política Nacional do Saneamento Básico (PNSB) - Lei Federal nº. 14.026/2020  |
| 2022 | Nacional  | Regulamentação da PNRS - Decreto Federal nº. 10.936/2022   |
| 2022 | Nacional  | Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) - Decreto Federal nº. 11.043/2022  |

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental.

Nesse cenário, Pelotas demonstra que ao longo da história, resumida no Quadro 37, que esteve direcionada ao cumprimento da legislação ambiental e envolvida na elaboração e na implementação de políticas ambientais direcionadas aos resíduos sólidos e PNRS. Com a publicação da PNRS em 2010, Pelotas (RS) já era pioneira frente ao desenvolvimento de projetos com inclusão da sociedade civil, iniciativa privada e com cooperativas de catadores.

O ENTREVISTADO “3” durante sua participação mencionou que:

A existência do conselho é prerrogativa para de certa forma autonomia municipal nas questões ambientais né então o fato de **ter um conselho instituído te dá acesso a delegação de competência da FEPAM para licenciamentos, te dá acesso a assinatura de convênios com os órgãos estaduais federais** né então do ponto de vista da gestão ambiental municipal a instituição do conselho é condição, é primazia deste processo (ENTREVISTADO “3”, grifo próprio).

Nesse sentido, observou-se que em 2015 a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) firmou convênio de delegação de competências com o município através da SQA para efetivação de licenciamento, fiscalização e controle ambiental de atividades potencialmente poluidoras, utilizando desse como um instrumento da gestão ambiental municipal. Relativo à governança, a administração pública assumiu competências de governar com responsabilidades estabelecidas constitucionalmente, atuando como orquestrador e direcionador, induzindo e orientando as capacidades dos demais atores sociais (LOZARDO, 2016). Relativo ao componente descentralização, elemento transferência de atribuições as contribuições, o Quadro 38 demonstra o seguinte relato:

Quadro 38 - Componente: descentralização – Elemento: transferência de atribuições

| TEMA                                  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---------------------------------------|--|
| Transferência de atribuições (COMPAM) | <i>E-3 - é importante que nós tenhamos essas estruturas para que um aí eu vou olhar meu lado se divida responsabilidades, se divida atribuições, mas também né se tenha acompanhamento, se tenha fiscalização, se tenha controle da gestão ambiental né, então eu acho importante como um todo.</i>  |
|                                       | <i>E-3 - estamos discutindo de forma muito permanente a atualização dos termos de referência que são os documentos fundantes dos processos de licenciamento né, conforme os códigos de atividade ambiental e nós temos modificado a questão até da transparência dessas informações em relação a gestão de resíduos, é maiores critérios em relação à gestão de resíduos estamos discutindo agora nesse ano a CTA que é uma Comissão Técnica da Anuência Ambiental interna nossa, uma autorização de impacto local para autorização para planos de gestão de resíduos, para que alguns empreendimentos em áreas consolidadas onde não envolva manejo arbóreo ou movimentação de solo, às vezes ações que nós temos precárias aqui de impacto local onde não há isso, nós podemos agregar autorização do plano de gerenciamento de resíduos porque é o que nos interessa.</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Pode-se observar que determinados serviços foram descentralizados e os órgãos ambientais de Pelotas (RS) acolheram atribuições que antes estavam centralizadas em âmbito nacional e estadual. Nesse sentido observou-se que o município avançou na categoria como ente federativo agregando mais emissão de portaria obrigações e competências (SCARDUA; BURSZTYN, 2003), neste caso a SQA e COMPAM, porém o SANEP centralizou a temática dos resíduos sólidos.



Quadro 39 - Componente: descentralização – Elemento: transferência de atribuições

| TEMA  | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|---|---|
| Implementação e execução dos instrumentos da PNRS (COMPAM)  | <i>E-3 - olha nós temos um plano PMGIRS municipal que carece de atualização o (nome de servidor) deve ter te comentado isso né nós estamos discutindo essa atualização.</i>   |
|   | <i>E-3 - hoje onde é o talvez o nosso maior vilão hoje quando a gente fala em resíduo domiciliar e aí tu conseguir ter a cadeia a geração nós temos os geradores também eu e tu conversando daqui a pouco tomar uma água, vamos gerar um resíduo plástico mais do que isso nós temos aí a cadeia de recolhimento né e a gente sabe como as cooperativas têm feito um trabalho importante gera geração de emprego e renda né quicá que o mundo que a gente não tenha mais cooperativa daqui 20, 30 anos mas hoje é um nicho de sobrevivida das pessoas fazendo um importante serviço público talvez em locais em que nós não chegaríamos né e hoje tu ter esse essa diríamos assim esse ciclo né de reutilização com uma fábrica municipal que possa receber com participação pública me parece assim que a gente tem aí um bom caso de sucesso, parecido que é o que eu com óleo né é parecido que ocorreu com óleo né, tivemos ai um bom case.</i> |
|   | <i>E-4 - Mas a uma coisa que eu vejo como cidadão assim ó, eu vejo que a educação ambiental aqui em Pelotas é muito ruim as pessoas são mal educadas do ponto de vista dos resíduos sólidos, tem muito lixo nas ruas tá, eles não sabem o que é lixo orgânico, onde é que tem que levar as coisas não levam naqueles ecopontos não são muito difundidos ao longo da cidade tá, isso é opinião minha sim tá, eu não sei te contextualizar se Pelotas está bem ou mal nesse assunto porque eu não conheço as outras cidades.</i>  |
|   | <i>E-5 - Olha difícil saber né, porque o conselho ele não tem essa troca né com o SANEP e não acompanha a execução do Plano Integrado de Resíduos Sólidos né, então é difícil saber não tem uma prestação de contas do SANEP para o conselho né, a gente sabe assim de conhecimento histórico ou alguma coisa empírica né que existe é a coleta seletiva né [...] então não dá para saber para a gente saber o que que está acontecendo o SANEP teria que prestar contas não só para o conselho mas para a sociedade teria que apresentar um relatório né fazer uma reunião pública e dizer olha conseguimos atingir tal meta não conseguimos atingir essa porque faltou tal coisa né faltou orçamento faltou pessoal faltou tecnologia o governo federal não repassou que tinha que repassar mas o conselho desconhece não tem como responder essa pergunta porque o oficialmente o conselho não acompanha a política.</i>                         |
|   | <i>E-6 - Inclusão de cooperativas no serviço público de coleta, 100% de coleta, orgânica e seletiva, na zona urbana, implantação de ecopontos para aqueles resíduos não abrangidos pela coleta pública.</i>   |
|   | <i>E-6 - Durante a minha participação no COMPAM, o mesmo não tratou a fundo das questões relacionadas a PNRS, Tanto que a análise do PMGIRS foi analisado e aprovado no conselho antes de 2018.</i>   |
|   | <i>E-7 - O que eu e pude participar foi dos Planos, claro no meu caso, eu conheço o (mencionou nome do servidor) e o pessoal que fez o plano, às vezes se reúne uma Câmara para fazer, para estudar aquele plano de gerenciamento e depois ele passa pela plenária para ter as suas aprovações ou pedir alguma coisa que seja acrescentado que seja retirado porque aquilo não condiz com a legislação.</i>   |
| <i>E-7 - assim ó foi implementado os Ecopontos foram implementados eu era até responsável técnica pelos Ecopontos até o ano passado tá, nós conseguimos passar para o SANEP porque eu acho que os Ecopontos estavam com a Prefeitura que os Serviços Urbanos (SSUI) estavam um pouco defasados do que seria o ideal, então aí ficaram por responsabilidade do SANEP e com o Edson Plá sendo coordenador que a pessoa mais indicada né, temos a coleta seletiva, temos a coleta normal né também e temos alguns projetos tipo tem o projeto do óleo sim para fazer detergente sabão essas coisas e distribuídos a locais necessitados que necessitam de ajuda a entidades que necessitam de apoio, assistência aos catadores né dentro dos ecopontos cada cooperativa tem 1 dia ou eu não sei como é que eles estão fazendo agora elas têm um revezamento a pra não privilegiar uma só então tem um revezamento e todas são privilegiadas.</i> |   |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Observou-se nas entrevistas relativas à descentralização que o PMGIRS carece de atualizações, processo esse que demanda da participação conjunta da administração pública sociedade civil e do Comitê Diretor do PMGIRS, porém percebeu-se que ao tratar do assunto

ele se direciona ao SANEP. Instrumentos da PNRS implementados no município como coleta seletiva e inclusão de cooperativas também se direcionam a responsabilidade da autarquia.

Relativo à coleta seletiva, a administração pública colocou à disposição da sociedade os chamados Ecopontos para atender resíduos recicláveis, eletrônicos de linha branca, construção civil, podas e supressões, pneus e resíduos volumosos como móveis. Esse serviço foi implementado em Pelotas (RS) no ano de 2016 e desde então sua responsabilidade transitou por secretarias como a SSUI e SEPLAG e recentemente ficou centralizada no SANEP.

Nesse cenário, a pesquisa se deparou com a escassez da educação ambiental, o que direciona ao conceito de aprendizagem social inserido no processo de governança ambiental. Para Santos e Bacci (2017) a aprendizagem social proporciona que os cidadãos repensem conceitos e construam novos conhecimentos e valores capazes de cooperar com a mudança de práticas e desenvolvimento de novas competências.

Nesse sentido, a aprendizagem social representa uma perspectiva ao desenvolvimento social do município, diante da dificuldade da sociedade na compreensão na seleção dos resíduos e à busca de oportunidades de participação nos espaços de controle social.

Quanto a descentralização no que se direciona aos instrumentos da PNRS, a responsabilidade é do município, sendo que em Pelotas (RS) o atendimento da governança ambiental da PNRS está centralizada no SANEP. O ENTREVISTADO “4” ao ser questionado sobre a implementação e execução dos instrumentos, esclareceu que:

Bah, pois é, aí tu me aperta um pouco, isso aí talvez quem pudesse te responder é o *(mencionou nome do servidor)* ele é o cara lá do SANEP que cuida disso, mas eu posso falar um pouco sobre a minha observação, me parece que **o SANEP tem uma estrutura razoável tá, acho que está um pouco dependente demais do (mencionou o nome do servidor) ele é um cara muito competente muito bom** (ENTREVISTADO “4”, grifo próprio).

Nesse mesmo contexto o ENTREVISTADO “5”, salientou quanto ao PMGIRS:

Olha difícil saber né, porque **o conselho ele não tem essa troca né com o SANEP e não acompanha a execução do Plano Integrado de Resíduos Sólidos né**, então é difícil saber não tem uma prestação de contas do SANEP para o conselho né, a gente sabe assim de conhecimento histórico ou alguma coisa empírica né que existe é a coleta seletiva né [...] então não dá para saber o que que está acontecendo, o SANEP teria que prestar contas não só para o conselho mas para a sociedade teria que apresentar um relatório né fazer uma reunião pública e dizer olha conseguimos atingir tal meta não conseguimos atingir essa porque faltou tal coisa né faltou orçamento faltou pessoal faltou tecnologia o governo federal não repassou que tinha que repassar mas **o conselho desconhece não tem como responder essa pergunta porque oficialmente o conselho não acompanha a política** (ENTREVISTADO “5”, grifo próprio).

Observou-se consentimento na fala do ENTREVISTADO “5” com Lubambo e Coutinho (2004) que a mera instituição de conselhos gestores não representa uma garantia de bom desempenho da gestão. Na percepção dos outros entrevistados, evidenciou-se a necessidade da atualização do PMGIRS, assim como o instrumento de coleta seletiva representado pelo Ecoponto em Pelotas não vinha atendendo sua finalidade e com isso passou aos cuidados do SANEP.

Relativo ao Comitê Diretor do PMGIRS, ao questionar sobre os instrumentos da PNRS implementados e em execução no município o ENTREVISTADO “2” citou a *“Coleta seletiva e os convênios com as cooperativas junto ao SANEP. O Plano e a volta do Comitê Diretor do plano. Temos um setor de Educação Ambiental em plena atividade. Temos o projeto do óleo sustentável também com participação de cooperativa”*.

A coleta seletiva foi ampliada em 2022 contemplando 100% das residências da cidade, fazendo com que Pelotas (RS) ganhasse destaque nacional nessa modalidade cumprindo as determinações da PNRS (PELOTAS, 2022, online). De acordo com o SINIR (2022b, online) referente à situação dos 5570 municípios brasileiros quanto a disposição final dos resíduos, Pelotas se destacou no ano de 2019 representando os 37% dos municípios em situação adequada. O ENTREVISTADO “1” ressalva que:

[...] o que o SANEP faz, ele trabalha com demandas independentes, essas demandas que nós trabalhamos elas têm um princípio básico da gente ter um encaminhamento técnico então vou te dar o exemplo nós temos demandas das cooperativas que surgissem novas cooperativas de catadores no município, como integrar nos sistemas começamos com uma cooperativa estamos com 8 e vai chegar a 9 (ENTREVISTADO “1”).

Através das entrevistas que direcionou a uma pesquisa documental, verificou-se que Pelotas (RS) dispõe de seis cooperativas de catadores de materiais recicláveis, reconhecidas pela Lei nº 6.669/2019. Além dessas, há uma específica para o Projeto Óleo Sustentável de responsabilidade da Cooperativa Nova Esperança e a outra que assumirá com a implantação da Usina de Reciclagem de Plástico mediante convênio entre SANEP, idealizador do projeto junto à Cooperativa *Recyclean*.

O Projeto Óleo Sustentável foi idealizado pela equipe de servidores do Departamento de Resíduos Sólidos a qual percebeu a demanda da sociedade pelo serviço. Além disso, atentou-se à preservação da poluição do meio ambiente e por demandas técnicas da autarquia pela obstrução das redes coletoras de esgoto cloacal. Nesse sentido, o ENTREVISTADO “1” explicou que:

[...] nós tínhamos problemas de descarte de óleo, que eu faço com óleo, as pessoas ligando pro SANEP, nem é atribuição do SANEP a coleta de óleo, mas o que eu faço contamina esgoto, contamina o solo, o SANEP faz um projeto em função de uma demanda não só da sociedade, mas uma demanda interna técnica para nós com nossas ações são prejudicadas quando tem descarte de óleo (ENTREVISTADO “1”).

Complementa ainda que:

Mesma coisa a usina do plástico, nós (mencionou o nome da instituição) vimos perante essa situação as cooperativas sendo exploradas por atravessadores, aí necessidade de ter produtos para atender pro pessoal de baixa renda, fabricação de vassouras com material reciclável, isso é quem investe numa linha importante, não necessariamente demanda da população em geral, mas por demandas internas técnicas [...] (ENTREVISTADO “1”).

Sobre instrumentos da PNRS direcionados aos resíduos sólidos orgânicos, o ENTREVISTADO “1” explica:

[...] a mesma coisa quando é de compostagem nós temos muitos resíduos que são descartados, resíduos de supermercados, feiras livres que são descartados, aí vem alguém que tenha ligado e pergunta o que tem que fazer ao entendimento do SANEP, o corpo técnico diz que tem medidas técnicas que podem ser tomadas nesse sentido, então essas demandas vêm da população, mas vem muito também de um sentimento técnico de fazer coisas novas é eu acho que será que nesse ponto é privilegiado de estar sempre na vanguarda de buscando alternativas (ENTREVISTADO “1”).

Nesse diálogo, retoma-se a participação do ENTREVISTADO “3” explicando que:

Nós temos um último desafio que eu já falei com o (*mencionou o nome de servidor público*) e o SANEP sempre o nosso melhor né melhor parceiro porque ele financeiramente ele tem mais estrutura tecnicamente ele tem também boa qualidade técnica que seria uma usina de compostagem, isso já houve esse projeto na Prefeitura a gente acabou não conseguindo implementar e hoje eu reputo isso como muito necessário né, nós temos muito resíduo orgânico pra poder alimentar assim como o plástico né e aí a gente poder produzir material para depois ser distribuído para incentivar a agroecologia, para incentivar hortas comunitárias, para incentivar os ajardinamentos nas praças, me parece assim na minha cabeça utopicamente nós temos aí um bom caso, case de fazer uma coisa bem diferente e podendo principalmente que é dar destino correto ao resíduo (ENTREVISTADO “3”).

Observa-se que a reestruturação do Comitê Diretor do PMGIRS está em progresso e que já tem demandas aguardando pelo seu funcionamento conforme relatado pelos entrevistados acima. Esses assuntos serão possíveis pautas das reuniões quando o Comitê estiver em funcionamento. Ao questionar o ENTREVISTADO “1” sobre a definição das pautas das reuniões, este mencionou:

Vai depender agora à medida que as Secretarias trizerem na primeira reunião aqui, uma sugestão que SANEP deu para que elas fizessem uma leitura, uma releitura do plano e suas respectivas competências por tema e fizessem as respectivas alterações que acham que deve ser executado não só as ações, mas como os prazos da implantá-las (ENTREVISTADO “1”).

Observou-se que diversos instrumentos da PNRS estão em plena atividade em Pelotas (RS), embora ainda existam demandas no município, a administração pública direta e indireta demonstra um comprometimento quanto a evolução da governança ambiental em atendimento a PNRS. Quanto a isso, observou-se que no componente descentralização, elemento transferências de atribuições, o COMPAM embora enfrente problemas de ordem operacional e burocrática, além da pouca representatividade da PNRS no plenário, mostrou-se um conselho receptivo e direcionado a busca de formas inovadoras de gestão, gerenciamento e governança ambiental direcionada aos resíduos sólidos.

O Comitê Diretor, embora em reestruturação, demonstrou que o PMGIRS foi elaborado com apoio de uma assessoria e com a realização de audiências públicas. Nesse sentido, Pelotas (RS) avança quanto a governança ambiental na concepção de Santos e Bacci (2017), visto que valoriza a participação, o envolvimento e a negociação de diversos atores quanto aos interesses sociais, assim como quanto a descentralização através da transferência de poder e resolução de conflitos, fato observado pelas pesquisas no SINIR o qual demonstra que o município absorveu as responsabilidades atribuídas pela PNRS e outras políticas ambientais, pois mesmo não dispondo de uma posição favorável no *ranking* do saneamento, trabalha direcionado a implementações e tem destaques em índices do SINIR como a disposição final adequada e 100% da cidade com coleta seletiva.

#### 4.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O componente participação social percebe a participação e envolvimento dos atores sociais identificando os envolvidos no processo, as formas de atuação e a participação da governança ambiental.

##### 4.3.1 Atores sociais que participam

A análise do componente participação social com o elemento atores sociais que participam buscou-se identificar os atores sociais que integram esses espaços envolvidos nos processos de organização e participação dentro do COMPAM e do Comitê Diretor do PMGIRS.

Relativo ao COMPAM, a lei de reestruturação e o regimento interno estabeleceram a paridade dos seus membros definidos por um processo eleitoral. Para Gohn (2002) a paridade representa um problema dos conselhos em geral. Segundo a autora os problemas derivam da inexistência de critérios capazes de garantir uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Aspecto que foi observado na pesquisa através da leitura das atas, visto que na última eleição do conselho, ocorreram muitos conflitos referentes à compreensão do processo eleitoral, entrega de documentos e respectivos prazos.

Além da paridade entre organizações governamentais e organizações não governamentais, há também oportunidade para a comunidade participar. De acordo com Pelotas (2019) as reuniões do plenário e das Câmaras Temáticas do COMPAM são públicas e abertas a convidados e partes interessadas as quais tem direito a voz por um tempo pré-estabelecido na reunião. Os participantes ao serem questionados sobre os atores que participam das reuniões do conselho relataram:

Quadro 40 - Componente: participação social – Elemento: atores sociais que participam

| TEMA                                   | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|--|---|
| Atores sociais que participam (COMPAM) | <i>E-3 - A sociedade pode participar das reuniões, as reuniões são públicas né são abertas é bom salientar que nós criamos depois de um evento aí de hackers e outra vez nós também tivemos o início de um movimento é de um pessoal não bem-vindo nós passamos a criar um critério que é o convite tá, então os conselheiros convidam os seus convidados.</i>  |
|  | <i>E-6 - Antes da pandemia as reuniões eram abertas ao público. Assim como há possibilidade da participação de interessados nas reuniões online.</i>  |
|  | <i>E-7 - Esse link que nós temos das reuniões de ele pode ser disponibilizado para qualquer pessoa tá, a pessoa só entra ali pede para participar, não é negado a ninguém a não ser que, como é que eu vou te dizer a reunião virtual esteja lotado tem um certo número de pessoas que podem participar no Meet, então aí se ultrapassar aquele número aí sim, não tem que fazer.</i>   |
|  | <i>E-3 - nós temos dificuldade até de mobilizar os conselheiros né, participar das reuniões presencialmente ou online participe da reunião, mais uma coisa é a presença outra coisa é o envolvimento na discussão, poucas entidades se envolvem na discussão, poucas entidades e a sociedade civil olha é muito marcado né 2 ou 3 grupos mais ligados à área ecologia e só.</i>   |
|  | <i>E-4 - A sociedade pode participar das reuniões tá, <b>ela não tem direito a voto, mas tem direito a voz.</b> Ela pode falar, pode pedir a palavra, qualquer um pode participar tá, já mais de uma vez aconteceu inclusive com problemas inerentes né, já teve até ataque de hackers em reunião.</i>  |
|  | <i>E-5 - <b>A sociedade não tem acesso né, deveria ter, a lei assegura, é uma prerrogativa constitucional, mas a sociedade não tem acesso, quem tem acesso é aquele que tem interesse em realizar uma obra ou uma atividade, esse ele vai buscar lá uma assessoria, uma consultoria, um advogado, um biólogo que vai dar toda a informação para ele e ele vai acessar o conselho como isso tem acontecido, se tu olhar as participações externas no conselho nos últimos anos tu vai ver que 100% ou quase 100% é de quem vai lá atrás de alguma licença, de alguma autorização para alguma obra ou alguém que foi autuado, multado né, a sociedade mesmo, aquela pessoa comum que quer discutir alguma questão ambiental, essa aí não, não participa, não tem acesso é zero.</b></i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

A composição do COMPAM conforme já versada, é composta por 38 entidades com representantes titulares e respectivos suplentes, as reuniões são públicas e abertas à comunidade com ressalvas ao formato virtual que sofreu ataques de *hackers* fazendo com que

medidas de segurança precisassem ser tomadas como a disponibilização do *link* somente para convidados.

Observou-se por meio das entrevistas que embora as reuniões sejam públicas a sociedade não tem acesso ao COMPAM e quem participa, são grupos interessados que se direcionam ao plenário em busca de assessoria e não motivados pela governança ambiental. Quando há participação de grupos interessados à causa ambiental, são poucos e, geralmente, ligados à área de ecologia.

Nesse sentido Jacobi (2005) relata que a composição dos conselhos costumam ser formados por entidades ambientalistas, sociedade civil, representantes de trabalhadores, setor produtivo, universidades e outros, como observou-se no COMPAM. Pluralidade essa que para Gohn (2002) emerge a problemas como a capacitação dos conselheiros e a disparidade de condições de participação.

O diálogo é fundamental entre o conselheiro e a entidade, visto que ele é um representante da sociedade civil e não pessoa física. Quanto a esse questionamento, todos participantes responderam que existe esse diálogo, corroborando com Jacobi (2013) ao destacar o diálogo entre os atores sociais envolvidos. Nesse ensejo, o ENTREVISTADO “4” trouxe uma notável contribuição quando questionado sobre o debate com a instituição que representa:

Sim, mas sobre esse assunto que é um assunto, como é que eu vou te dizer assim, ele **é um assunto um pouco técnico para o pessoal de lá entendeu, então normalmente eu reporto as coisas mais do que debate** entendeu, então eu digo em que situação tá em que pé tá entendeu, mas um debate assim não há, uma dialética assim, eu mais levo as informações do que sou confrontado com elas (ENTREVISTADO “4”, grifo próprio).

Nessa concepção Jacobi e Sinisgalli (2012) manifestam a respeito do conceito de governança ambiental que, sua configuração, pode ocorrer de forma controversa nas relações entre peritos e leigos, técnicos e usuários e entre setor público e privado. Esse reflexo foi percebido na pesquisa, diante da contribuição do ENTREVISTADO “4” que representa a sociedade civil em relação ao ENTREVISTADO “7” representante da administração direta.

[...] geralmente aqui nós temos a minha suplente é advogada tá, o nosso Secretário é advogado também, nós temos mais um outro jurídico lá em cima e temos o pessoal da equipe técnica aqui embaixo e a gente geralmente a gente conversa, a gente tira uns minutinhos informalmente pra ir conversando e ontem à tarde mesmo um pouquinho antes de começar a nossa reunião estava o (*mencionou nome de servidor*) e estávamos conversando, ver o que que ia ser debatido né, a palestra do (*mencionou o nome do servidor*) sobre resíduos, depois vamos debater um pouco sobre o que o pessoal lá da Câmara que é aprovar ou não uma PL “Projeto de Lei”, não sei como é

que ficou, eu vou saber mais na reunião antes então depois da reunião fui lá e passei tudo para os meninos de novo e pra minha suplente (ENTREVISTADO “7”).

Referente às atas do COMPAM, observou-se que em 2017 das doze reuniões ordinárias previstas regimentalmente, constam no *site* somente seis atas, as quais não especifica o *quórum* como estabelecido na Ordem do dia conforme o regimento. As atas mencionam uma lista de presença em anexo, porém essa documentação não foi localizada, nesse sentido não há como identificar os participantes e suas possíveis ausências justificadas ou não, conforme exige o regimento.

Em 2018, das doze reuniões previstas nove foram ordinárias e uma extraordinária. Percebeu-se o mesmo impasse do ano anterior quanto à localização da lista de presença e *quórum*, a qual reporta-se como uma limitação do COMPAM. Reporta-se novamente a sugestão de um conselheiro sobre a realização de “[...] *um levantamento daquelas entidades que possuem mais de 03 ausências consecutivas nas reuniões ordinárias sem a devida apresentação de justificativa, avaliação esta que deve ser feita pela Coordenação do Conselho*” (COMPAM, ATA 03/2018), salienta-se que a reunião anterior havia sido cancelada pela falta de *quórum*. Outro aspecto observado, a ATA 05-2018 só informa que houve reunião, com lista de presença em anexo (*e não localizada*) e que foi apresentado um projeto que também está em anexo por uma “Sra e Sr” que não são especificados, aspectos esses que vão de encontro à governança ambiental pois não permitem o entendimento do cidadão quanto aos aspectos ocorridos nas reuniões. Em 02/07/2018 sob ATA 08-2018 novamente o conselho não teve reunião pela falta de *quórum*.

Alusivo aos atores sociais que participam, Gohn (2002) evidencia a falta de cursos ou capacitações aos conselheiros como forma de qualificação. Nesse sentido, considerando o período da pesquisa de 2017 a 2022, a única ata que menciona sobre a oferta de cursos para conselheiros, ocorreu em 07/05/2018 sob a ATA 06-2018, onde apenas dois representantes se manifestaram para participar de um curso pago com recursos do FMAM.

O ano de 2019 deparou-se com o mesmo cenário quanto a lista de presenças. Regimentalmente quanto a previsão das doze reuniões ordinárias, há quatorze documentos publicados no *site* do COMPAM referente a atas. Oito representam reuniões ordinárias, uma extraordinária, uma errata e quatro referente à comissão eleitoral. Nessa conjuntura, treze atas foram publicadas no site, sendo: uma extraordinária, oito reuniões ordinárias e quatro ordinárias pautadas à comissão eleitoral, à vista disso 1/3 das reuniões ordinárias regimentais de 2019 foram destinadas ao processo eleitoral do COMPAM, lesando as pautas ambientais e sobre a PNRS nesse período.



Observou-se também que a partir de outubro de 2019, as reuniões passaram a ser gravadas e disponibilizadas no *site* do COMPAM. Em 2020 ocorreram gravações de janeiro a março, novembro e dezembro, existindo uma lacuna temporal na publicação dessas gravações. Em março de 2021 houve uma publicação e desde então nada mais foi publicado. Sobre essa ausência de publicações das gravações dois entrevistados abordaram sobre a incapacidade do *site* para o carregamento de arquivos eletrônicos e como solução há um comunicado no próprio *site* informando que as mesmas poderão ser solicitadas por *e-mail* ou na própria SQA.

Através da observação do site, constatou-se as gravações em áudio de 3 reuniões no ano de 2019 quando começou esse processo, porém não houve a continuidade visto que em 2020 ocorreram 5 (cinco) gravações disponibilizadas, 1 (uma) em 2021 e nenhuma em 2022. Quanto a essa variação O ENTREVISTADO “3” mencionou que “tem esse problema de espaço” e o ENTREVISTADO “7” ressalta que “é difícil de tu conseguir ter alguma coisa ali dentro que pesa muito”.

Em 2020, as publicações das atas foram atenuadas. Das doze reuniões ordinárias previstas no regimento, somente cinco reuniões ordinárias e uma extraordinária tiveram suas atas publicadas no site. Enfatiza-se que foi o ano da incidência do COVID-19 em nível mundial, o que exigiu uma reestruturação organizacional das entidades em virtude da necessidade de distanciamento social fazendo com que as reuniões migrassem do formato presencial para virtual a partir do final do mês de março de 2020, medida a qual acarretou falta de *quórum* por questões de conectividade ou eletricidade, representando uma barreira para a realização das reuniões.

Em 2021, das doze reuniões ordinárias regimentais previstas, sete foram publicadas no *site* do COMPAM, o restante das publicações representam três reuniões extraordinárias. Na primeira ata de 2021, realizada em 10/03/2021, referencia-se a fala de um conselheiro onde foi mencionado que este “*lembrou da primeira reunião do mês de outubro onde a discussão versava sobre a ATA e salientou quando o conselho iria avançar nas discussões do meio ambiente, quando se quer possamos avançar nas discussões de mero trato burocrático*” (COMPAM, ATA Mar/2021). Nessa mesma ata ocorreu a aprovação da ata de dezembro de 2020, ou seja, após três meses da realização da reunião, representando uma limitação do conselho pela morosidade operacional.

Observou-se também que as atas de setembro e outubro de 2021 disponíveis no *site* do conselho, constam o mesmo arquivo o qual remete à reunião de setembro. Outro aspecto percebido deve-se à ata de agosto de 2021, reunião a qual foram aprovadas as atas de quatro

reuniões: 03 de maio, 26 de maio, 07 de junho e 05 de julho demonstrando novamente morosidade em tratos burocráticos. Nessa ocasião, evidenciou-se também a ata de julho aprovar a reunião realizada em março de 2021, expondo novamente uma lentidão operacional, adversa à transparência pública e ao andamento de pautas pertinentes à governança ambiental e PNRS.

Nesse mesmo ano, a nova gestão de conselheiros representativa ao biênio 2021/2022 foi eleita sob assembleia pública realizada em 07/06/2021 em formato virtual a qual também sofreu ataque *hacker*, tendo ocorrido a posse dos conselheiros em 05/07/2021. Observou-se também que não constam as listas de presença em anexo como mencionado nas atas, no entanto em agosto de 2021 as atas passaram a detalhar com mais transparência as entidades ausentes ou com falta justificada, atendendo à exigência do regimento, permitindo a elaboração de uma lista de presença exclusiva para esta pesquisa.

Já no ano de 2022, foi possível dar continuidade a lista de presença elaborada exclusivamente para a pesquisa, embora não constem documentos anexos as atas como mencionado, foi possível acompanhar as entidades participantes das reuniões através do item “verificação de quórum” detalhado nas atas.

Em dezembro de 2022 momento do encerramento das leituras das atas para a pesquisa, observou-se que das doze reuniões previstas identificou-se seis atas publicadas no *site*, estando pendentes as publicações dos meses de janeiro, junho, setembro, outubro, novembro e dezembro. Diante disso, contatou-se o canal de comunicação do COMPAM solicitando as atas faltantes, tendo um retorno de imediato da Secretaria Executiva com a documentação solicitada, exceto de dezembro que não havia sido finalizada na ocasião (*solicitação realizada e recebida via e-mail em 10/01/2023*). Com isso, observou-se que em 2022 as doze reuniões previstas foram realizadas, enfatizando que não foi realizada reunião em janeiro, sendo sanada com uma reunião extraordinária em setembro.

Percebeu-se nos anos 2021 e 2022 uma limitação quanto a exatidão da lista de presença das atas referente a ausência ou falta justificada dos conselheiros, o que compromete a transparência pública na representatividade do representantes, assim como no sentido de compreender quem são as entidades que estão realmente presentes e principalmente contribuindo com a governança ambiental de Pelotas (RS). Nesse sentido a pesquisa sugere um controle mais transparente e detalhado da lista de presença dos representantes pela Coordenação para publicação no *site*.

Salienta-se a tentativa da pesquisa quanto à realização de uma planilha de controle de presenças nos biênios 2017/2018 e 2019/2020 não obtendo o sucesso esperado. Porém

observou-se que a partir de agosto de 2021, com a troca de gestão, as atas passaram a ser mais específicas quanto ao detalhamento do *quórum* o que possibilitou à pesquisa a elaboração de uma planilha acessória com o objetivo de acompanhar a participação das entidades no plenário em atendimento ao regimento interno do conselho.

Devido às incertezas quanto a informação da ausência ou falta justificada nas atas, o resultado poderia estar comprometido e esse controle foi descartado nos biênios de 2017/2018 e 2019/2020. Com a evolução na qualidade das atas referente ao controle do *quórum* observado a partir de agosto de 2021 foi possível acompanhar a gestão empossada para biênio 2021/2022 verificando-se uma quantidade significativa de ausências e de faltas justificadas.

De acordo com o regimento do conselho é atribuição do plenário deliberar sobre a exclusão de entidades que não comparecerem ou justificarem sua ausência por 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5 (cinco) reuniões alternadas (PELOTAS, 2019b, online). Nesse sentido por meio do levantamento baseado nas atas de agosto de 2021 a novembro de 2022 referente à gestão de 2021/2022 representativo a 17 reuniões distribuídas sendo 16 ordinárias e 1 extraordinária, percebeu-se que das 38 entidades do COMPAM, 8 (oito) não atenderam a essa determinação do regimento, sugerindo-se uma revisão mais aprofundada sobre as listas de presença das reuniões e trocas de titulares e suplentes de forma transparente.

Observou-se durante a elaboração da planilha de controle de presença demonstrada resumidamente no APÊNDICE C, um significativo percentual de faltas nas reuniões do conselho comprometendo sua paridade estrutural, concluindo que o segmento sociedade civil não participa assiduamente das reuniões do conselho. Percebeu-se então uma significativa ausência da sociedade civil nas reuniões do conselho comprometendo a participação nesse espaço.

Dessas oito (8) entidades demonstradas no Apêndice C, 6 representam a sociedade civil e 2 da administração pública. O percentual de abstenções da atual gestão são mais expressivos em três entidades da sociedade civil representando respectivamente em 64,71%, 52,94% e 47,06% em faltas nas reuniões, comprometendo a paridade do conselho na tomada de decisão.

Quanto a esse aspecto relacionou-se a Moura (2016) a qual concluiu através do seu estudo sobre conselhos, que a sociedade civil vem atuando de forma dividida e com pouca articulação. Martins *et al.* (2008) complementam os achados dos seus estudos sobre a falta de engajamento dos conselheiros que segundo os autores podem ser pela ausência de capacitação, carência de moral cívica e espírito público dos membros, entre outros fatores que refletem no descompromisso com as causas comunitárias.

As entrevistas também trazem relatos a respeito da carência de iniciativa da comunidade em procurar esses espaços de governança ambiental. Corroborando com uma passagem do ENTREVISTADO “3” o qual mencionou sobre a formalização de convites a instituições para dialogarem nas reuniões, porém sem muito sucesso:

Só pra te ter uma ideia que **eu mandei convite para entidades públicas** eu mandei pra (*mencionou os nomes das instituições*) **alguns vieram, alguns atenderam nosso convite, outras não vieram**, no sentido da gente pulverizar e principalmente ter esse olhar de quem está atuando né por exemplo (*mencionou os nomes das entidades*) que atuam no campo a discussão ambiental muito presente lá, conhecem os produtores né, conhecem as dificuldades as realidades e como fomentar a preservação restauração a (*mencionou o nome da instituição*) tem sido importante parceiro nosso é uma referência no que fala de fiscalização ambiental em toda região está conosco também mas voltaram agora não estavam (ENTREVISTADO “3”, grifo próprio).

Diante da contribuição do ENTREVISTADO “3”, atenta-se às conclusões de Martins *et al.* (2008) os quais abordam sobre a alteração de mudança cultural e de conscientização, processos os quais demandariam tempo. Entretanto, os mesmos acreditam que a implementação do desenvolvimento de programas e um plano de incentivo aos conselheiros poderiam tornar esse grupo mais efeito e minimizar o problema.

O Apêndice C demonstra detalhadamente o número de faltas, o percentual e considerações sobre a entidade à cerca do regimento. Salienta-se que a referida planilha, preservou com sigilo o nome das entidades visto que a sua finalidade é direcionada à verificação de *quórum* das atas identificando a presença, a abstenção das entidades e se a paridade vem ocorrendo ao longo das reuniões, e não apontar o descumprimento ao regimento, processo esse que deve ser verificado pelo conselho.

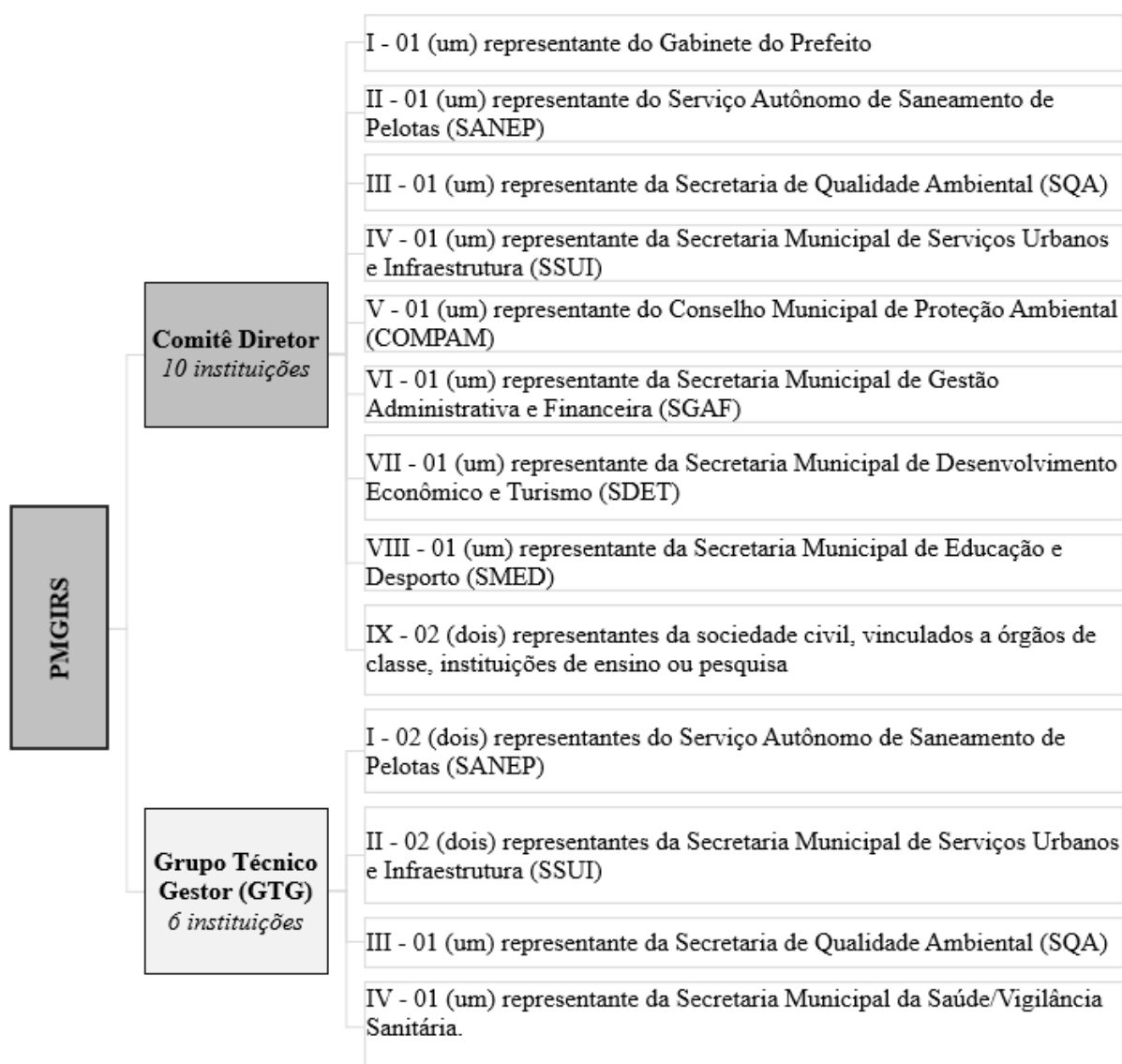
Pode-se analisar referente as entidades representantes da sociedade civil que 6 dessas são as que tem os maiores percentuais de absenteísmo nas reuniões enquanto 4 participaram integralmente das reuniões. Em contrapartida, das 19 entidades da administração pública apenas 2 comprometeram o que é estabelecido no regimento interno om abstenções, enquanto 3 compareceram 100% nas reuniões. Diante disso, questiona-se a participação dos representantes da sociedade civil no conselho, se esses apenas garantiram uma vaga no plenário, porém sua participação não contribui para a governança ambiental no município.

Nesse cenário a pesquisa então direcionou-se à Jacobi (2005) o qual menciona que a participação social está enquadrada na redefinição entre o público e privado, direcionando o poder a atores sociais que geralmente não dispõe de acesso. Pode-se observar que a simples participação social não representa uma garantia de progresso para a gestão pública diante de

uma representatividade insatisfatória na conquista de definições e monitoramento assim como na fiscalização das ações públicas corroborando com Scardua e Bursztyn (2003).

Referente ao Comitê Diretor do PMGIRS este dispõe de uma composição diferenciada do COMPAM no que diz respeito a paridade, indicações e perfil mais técnico. O Comitê conta o Grupo Técnico Gestor, órgão colegiado de caráter técnico consultivo, os quais seus integrantes são indicados pelo chefe do executivo mediante emissão de portaria (PELOTAS, 2015, online). A Figura 19 demonstra resumidamente a distribuição da composição dos atores sociais dentro do Comitê Diretor e do Grupo Técnico Gestor.

Figura 19 - Componente: participação social – Elemento: atores sociais que participam (Comitê Diretor do PMGIRS)



Fonte: Elaboração própria baseada na pesquisa documental.

Observou-se nessa configuração que a sociedade civil tem uma seleção específica dentro do Comitê Diretor. Para participar das duas vagas disponibilizadas, os candidatos devem apresentar seu currículo *lattes*, ofício de indicação do interessado firmado pelo representante legal da organização da sociedade civil, órgão de classe, instituição de ensino ou pesquisa, além de requisitos como a formação acadêmica em nível superior na área de ciências da natureza, engenharia relacionada a manejo de resíduos, Geologia, Biologia, Ecologia ou afins, demonstrando publicação de estudos, projetos ou pesquisas relacionadas a temática (PELOTAS, 2022, online). Quanto aos servidores indicados, observou-se pelos relatos dos entrevistados que estes são selecionados nas suas respectivas secretarias levando em consideração sua formação acadêmica e atribuições técnicas.

#### 4.3.2 Estruturação dos espaços

O componente participação social elemento estruturação dos espaços percebe como esses locais estão estruturados para a participação social quanto a relações de cooperação entre conselho/comitê e sociedade. A construção de espaços de deliberação é essencial no fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada (JACOBI; GUNTHER; GIATTI, 2012). A partir da aplicação das entrevistas, elaborou-se o Quadro 41 detalhando as falas dos participantes.

Quadro 41 - Componente: participação social – Elemento: estruturação dos espaços

| TEMA                              | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|-----------------------------------|---|
| Estruturação dos espaços (COMPAM) | <i>E-3 - Via de regra a primeira segunda-feira de cada mês, as reuniões não estão presenciais elas estão ali no modo online desde setembro ou outubro de 2020.</i>  |
|                                   | <i>E-4- Atualmente são todas elas são virtuais, até bem pouco tempo bem pouco tempo, bastante tempo atrás elas eram feitas ali no Parque Tecnológico era ali, depois foi feito a não tinha disponibilidade de sala para fazer a reunião lá e se fez uma no Sindicato Rural.</i>   |
|                                   | <i>E-5 - Ela deve ser mensal, mas às vezes ela não tem ocorrido por exemplo em janeiro não houve reunião ordinária aí se alegou dificuldade de férias e enfim uma série de questões que não procedem né, porque existe o titular e o suplente, as entidades não tiram férias quem tira férias são as pessoas né, [...] mas se alegou isso né não teve a reunião de janeiro nós tentamos e ainda estamos tentando fazer uma extraordinária para compensar porque ele tem que ter 12 reuniões por ano, tá bem não teve a de janeiro porque nesse caso houve essa questão aí das férias então vamos fazer 2 em fevereiro ou vamos fazer 2 em março mas não conseguimos ainda fazer essa extraordinária para compensar.</i> |
|                                   | <i>E-6 - Antes da pandemia eram realizadas presencialmente no Parque Tecnológico e atualmente as mesmas são de modo virtual, mensalmente.</i>   |

continuação...

| TEMA                              | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|-----------------------------------|---|
| Estruturação dos espaços (COMPAM) | <p>E-3 - <i>Quando eu assumi retomei as reuniões né eu acho foi outubro e nós tivemos aí se eu não me engano foram 2 meses, onde não houve reuniões e isso tu vai ouvir que não cumpriram o regimento e coisa e tal, mas coincidiu com períodos de férias de muitos, a coordenação, eu estava de férias nos 2 períodos e não que fosse né eu tenho um suplente, mas a gente acabou não fazendo 2 reuniões ao longo desses quase 2 anos [...] e tivemos algumas reuniões extraordinárias se eu não me engano tivemos aí pelo menos 2 ou 3 extraordinárias né então há uma iniciativa né de retornar as reuniões presenciais eu defendo isso acho que a gente ganha em qualidade mas isso ainda está um pouco embrionário porque as pessoas meio que se acostumaram né esse universo da reunião online e também a gente precisa medir um pouquinho se isso nós vamos trazer quórum pras reuniões presenciais né, me preocupa um pouco isso.</i></p> |
|                                   | <p>E-7 - <i>Ela é de 30 e 30 dias tá, é na primeira segunda-feira do mês se houver necessidade não terminou se aquela reunião, é feito o pedido de uma extraordinária, mas aí tem critérios [...] são os critérios para ser atendidas pedido de extraordinário tá que tem muitas vezes que eu vejo que não é atendido e outras vezes é atendido então tem algum critério nisso daí.</i></p>   |
|                                   | <p>E-6 - <i>Os seguimentos da sociedade são representados através das entidades que compõe o conselho, podendo as mesmas a qualquer tempo propor questionamentos, pautas e etc. O canal de comunicação oficial é o site da Prefeitura Municipal de Pelotas e o e-mail da secretaria-executiva do COMPAM.</i></p>  |
|                                   | <p>E-3 - <i>a existência de um conselho eu acho que é justamente trazer para um fórum de discussão as pautas da cidade e não mais ficar adstrito ao poder público municipal como um senhor de todas as ações e as verdades absolutas e tu poder discutir isso num fórum transversal multidisciplinar com diversos saberes e interesses e visões sobre a pauta ambiental que é uma visão eclética né vamos colocar assim né, então acho que isso por si só é importante como um órgão de controle né fiscal de interesse da pauta ambiental.</i></p>   |
|                                   | <p>E-4 - <i>Há um canal, não sei se ele é eficiente tá, se tu me perguntar minha opinião acho que não é. Depende muito da sociedade se interessar em vir ao COMPAM do que o COMPAM de ir a sociedade, o acesso que ele dá à sociedade através das entidades [...] nada vai impedir alguém de participar entendeu.</i></p>   |
|                                   | <p>E-7 - <i>[...] as reuniões que a gente tem mensalmente que tá todo mundo reunido atualmente é virtual mas elas geralmente antes da pandemia eram todas sempre foram presenciais, claro hoje tem modernidade né ser virtual é muito melhor que tu pode debater da mesma forma mas cada um estando no seu serviço eu não preciso sair daqui eu posso continuar fazendo as minhas coisas e debater da mesma forma, não me manifesto muitos me manifesto só quando eu acho que a coisa tem uma discrepância meio grande aí eu me manifesto não costumo ter essa manifestação [...]</i></p>   |
|                                   | <p>E-5 - <i>[...] É, na verdade os interesses que são tratados são interesses do capital né, esses são <b>tratados</b>, se tu for analisar as atas e tu vai ver que a maioria dos debates feitos ultimamente, eles são geralmente favoráveis ao interesse do mercado, de algum mercado, de alguma área econômica né e não de proteção ambiental stricto sensu né que é a finalidade do conselho, conselho municipal de proteção ambiental não é o conselho municipal de desenvolvimento sustentável, não é o conselho municipal da economia verde, não é o conselho municipal do eco capitalismo, <b>é o conselho municipal de proteção ambiental né e isto se tu for ver as atas tu vai ver aqui primeiro quase nunca há discussão e debate sobre mérito ou sobre atividade-fim do conselho que a proteção ambiental, quase nunca há [...]</b></i></p>   |
|                                   | <p>E-7 - <i>[...] não tenho ideia, mas podemos olhar, mas tem um e-mail da SQA né, que tá ali disponibilizado que as pessoas podem mandar por ali e geralmente é através da SQA porque o que nós recebemos tem que passar por eles primeiro não adianta subir como eu vou te dizer fazer um pedido a Deus se tu não te ajoelhou primeiro desculpa não sei me expressar de outra forma mas é bem isso tu vai subir o degrau tu não vai pular lá no topo da Escada então tu tem que ir pelos canais certos que seria a SQA que passa pro corpo técnico, o corpo técnico se achar que é necessário ele passa pro COMPAM.</i></p>   |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Na percepção dos entrevistados quanto à estruturação do conselho diante da participação social, entendem que o COMPAM se estrutura através de reuniões mensais realizadas no formato virtual desde setembro ou outubro de 2020 em virtude da pandemia. Anterior ao fato ocorria presencialmente na instituição Parque Tecnológico situado na Avenida Domingos de Almeida nº 1785, bairro Areal, distante 270 metros da SQA.

Relatou-se nas entrevistas a existência de canais de comunicação com a sociedade, as quais desconhecem a sua eficiência. Observou-se pela pesquisa documental a existência do *site* vinculado ao da Prefeitura, *e-mail* exclusivo do conselho (*o qual forneceu materiais para esta pesquisa*) e a facilidade quanto ao acesso ao *link* das reuniões.

Nesse aspecto questiona-se a participação social quanto ao seu interesse de participar por iniciativa própria e em contrapartida percebeu-se a necessidade de redes sociais específicas do conselho e do comitê. Quanto a isso sugere-se um estudo específico direcionado à mensuração da precária participação dos cidadãos conforme verificado nas entrevistas se é pelo desinteresse ou em virtude da carência de acesso as informações como no caso o fornecimento de um *link* ou redes sociais específicas.

Observou-se que a sociedade civil é convidada a participar, mas nem sempre o convite é atendido. Além disso, conforme mencionado pelo ENTREVISTADO “5”, “a estrutura do COMPAM geralmente é favorável ao interesse do mercado, de algum mercado, de alguma área econômica né e não de proteção ambiental” corroborando com Wildhagen, Nascimento e Teodósio (2016) os quais evidenciam a forte permanência dos interesses econômicos nesses espaços de políticas públicas ambientais.

As reuniões ocorrem em formato virtual desde a pandemia em 2020, o que por um lado representa um avanço a determinados representantes, pois não precisa haver deslocamento e abandono das tarefas laborais. Em contrapartida, conforme já tratado recentemente, observou-se a dificuldade de mobilização de entidades na participação de reuniões presencial ou *online*, e outro aspecto envolve também a representatividade, que vai além da mera presença no plenário.

Na concepção de um entrevistado, o formato de reuniões pode comprometer a participação dos conselheiros o que se pode observar também pela planilha de presença elaborada nesta pesquisa referente a atual gestão e na leitura das atas de 2017 a 2022. Diante disso, essas observações corroboraram com os estudos de Souza e Novicki (2011) os quais defendem a pouca contribuição dos conselhos para ampliar a participação da sociedade civil na gestão pública em virtude da baixa frequência em reuniões e pela não implementação nas tomadas de decisão.



Relativo ao Comitê Diretor do PMGIRS, como este não tem *site* na internet e está em processo de reestruturação os interesses da sociedade referente aos resíduos sólidos estão centralizados no SANEP. Referente aos resíduos o ENTREVISTADO “1” salienta que “*O setor de resíduos do SANEP tem canal no site da instituição, Whatsapp e por telefone*”. Durante a entrevista, o entrevistado demonstrou os canais de comunicação com a sociedade e a conexão entre sistema de informática para o gerenciamento de resíduos e atuação dos servidores públicos na solução de problemas, um dos casos chamou atenção que o atendimento aconteceu às 22 horas com atuação imediata da equipe de plantão e do supervisor do setor.

Quanto à nova estruturação do Comitê Diretor, o participante relata:

Quanto a instalação do plano, ela vai ser na Prefeitura, as reuniões vão ser definidas ali e essa periodicidade talvez no início seja menor que esses 3 meses em função de muita demanda que vai vir, mas isso só o próprio comitê formado com os seus membros ou cada representante de cada comitê vai definir a periodicidade (ENTREVISTADO “1”).

Por fim, quanto ao elemento estrutural do componente participação social observou-se pela pesquisa documental, atas e entrevistas que o conselho mesmo com limitações e o comitê em reestruturação, ambos fornecem estruturas capazes de promover a governança ambiental no município. Quanto ao Comitê é necessária sua reestruturação para ter conhecimento deste elemento, porém constatou-se pela pesquisa documental e entrevistas a existência de grupos de trabalho conforme orienta Moura (2016). Quanto ao COMPAM, observou-se a instituição de plenário e de câmaras técnicas e temáticas, as quais carecem de fortalecimento em virtude da carência de uma Câmara específica para a governança de resíduos sólidos, assim como referente à transparência pública visto que no site existem abas específicas para suas respectivas atas as quais carecem de documentação atualizada, o que compromete a qualidade da informação para a sociedade, assim como referente a gestão do FMAM, embora os entrevistados relatem que as reuniões vem ocorrendo, não há dados públicos nesse sentido.

#### **4.3.3 Acesso à informação**

O direito da sociedade à informação e ao controle social com um dos objetivos da PNRS representa um desafio para Pelotas. O Comitê Diretor do PMGIRS não dispõe de um *site* na internet, em contrapartida ao COMPAM que dispõe de um *site* junto à Prefeitura, porém os dados publicados não estão organizados adequadamente e não atendem uma

regularidade temporal. Nesse sentido, as informações disponibilizadas não são de fácil acesso, identificação e entendimento à sociedade como objetivo da transparência, pois para ter compreensão de alguns arquivos é necessário abri-los individualmente para saber o que se trata.

Observou-se pela leitura das atas que a estrutura do *site* do COMPAM representa uma limitação desde 2017 e que está próximo de ser solucionado conforme descrito por um conselheiro que “*compartilha com os demais representantes a prévia da nova página do COMPAM e explica as funcionalidades e caminhos, solicitando contribuições destes*” e outro membro se manifesta e “*elogia a iniciativa da SQA com a nova página do COMPAM*” sendo complementado pela contribuição de um terceiro representante ao considerar “*muito importante essa iniciativa da SQA com relação ao tema. Sugere um caminho para os documentos que chegam ao COMPAM e inserir um canal de comunicação ao COMPAM*” (COMPAM, ATA 05/2022).

O COMPAM fornece publicamente o *e-mail* [compam.pel@gmail.com](mailto:compam.pel@gmail.com) como canal de comunicação com a sociedade o qual é acompanhado pela sua Secretaria Executiva e que atendeu as demandas dessa pesquisa com rapidez e satisfação. Como a SQA cede sua estrutura para o conselho, oferece também outros canais de comunicação como o *e-mail* [sqa@pelotas.rs.gov.br](mailto:sqa@pelotas.rs.gov.br) e telefone (53) 32271642 e (53) 32275442, assim como o atendimento presencial na própria secretaria.

Pelotas também disponibiliza à sociedade outros canais de comunicação como a ouvidoria. Esta pode ser acessada no *site* da Prefeitura através da *aba Serviços* através do *link* <https://www.pelotas.com.br/servicos> o qual direciona à ouvidoria e ao atendimento ao cidadão. Através desse canal, é possível que demandas, sugestões, reclamações e elogios cheguem ao conhecimento do executivo para que providências sejam tomadas. Dispõem também do *e-mail* [ouvidoria@pelotas.rs.gov.br](mailto:ouvidoria@pelotas.rs.gov.br) e dos telefones (53) 33096012, (53) 33096003 e 156 os quais direcionarão o cidadão a um atendente (PELOTAS, 2022, online).

A criação de uma ouvidoria revela a adesão do ente público aos princípios de um instituto de gestão democrática e inclusiva, oferecendo um canal legítimo de comunicação entre o Governo e o cidadão, garantindo a transparência dos atos públicos e o pleno exercício da cidadania (ENAP, 2015b).

Observa-se na literatura que “*as manifestações públicas acompanhadas da intensa movimentação social que ocorre nas redes sociais estão, sem dúvida, entre as principais ferramentas para o exercício da pressão popular sobre as autoridades responsáveis pela condução das políticas públicas*” (ENAP, 2015c, p. 10). Nesse sentido, o executivo do

município também atende as demandas recebidas por meio de aplicativos como *Facebook* e *Instagram* contribuindo como mais uma ferramenta de comunicação com a população.

Quadro 42 - Componente: participação social – Elemento: acesso à informação (divulgação das reuniões)

| TEMA                             | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|----------------------------------|--|
| Divulgação das reuniões (COMPAM) | <i>E-3 - Vai uma convocatória da pauta por e-mail e no site, não sei se as convocatórias estão indo para o site, vai por e-mail, tá, mas não vão no site, pessoa da sociedade não acessa. Eu acho que talvez fale em jornal de grande circulação, essas coisas não se faz mais, a gente mantém a convocatória por e-mail aos conselheiros.</i>   |
|                                  | <i>E-4 - Bom, para as entidades que participam tem uma convocatória, vem uma convocatória por e-mail pra as entidades que participam tá, pros demais para as pessoas que quiserem participar eu acho que está no site da prefeitura, mas normalmente essas reuniões acontecem toda primeira segunda-feira do mês tem uma reunião, então é as ordinárias né algumas extraordinárias solicitadas por ene motivos né mas normalmente porque tem um atraso de pauta alguma coisa desse tipo aí.</i>  |
|                                  | <i>E-5 - A divulgação das reuniões ocorre muito precariamente né, muito precariamente porque antes havia um esforço assim da coordenação especialmente quando a (mencionou o nome da sua instituição) estava com outros parceiros né outras ONGs, estava com outros parceiros né outras ONGs tempo que a (mencionou o nome da instituição) teve à frente do conselho também é quando o (mencionou o nome do conselheiro) era o representante da (mencionou o nome da instituição) a gente fez várias ações juntos ali né, a gente sempre procurava divulgar muito né, era um tempo que nem existia assim uma rede social tão forte como existe hoje, mas a gente procurava divulgar indo na imprensa mandando nota para o Jornal Diário Da Manhã pro Jornal Diário Popular, em rádio previamente nós chamava as pessoas se envolvia com o tema, além da convocação oficial [...]</i> |
|                                  | <i>E-5 - (...) hoje é somente a convocação oficial via e-mail para conselheiros e conselheiras ou seja quem não é do conselho, dificilmente acompanha essas convocações das reuniões que são públicas né, qualquer um pode participar né, mas isso só está na formalidade na materialidade ou seja no cotidiano, no dia a dia essas reuniões não são públicas porque na medida que as pessoas desconhecem a existência das reuniões elas não podem participar e se elas não participam né a reunião está restrita a um grupo de pessoas que é sempre os mesmos conselheiros e conselheiras né.</i>   |
|                                  | <i>E-7 - Por e-mail, vem as atas pra gente olhar, vem a convocatória da reunião sempre uma na semana anterior ela vem para o e-mail pessoal, e-mail da entidade, nós recebemos, nós dois aqui pelo menos geralmente é nos dois.</i>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Relativo ao Quadro 42 referente ao elemento acesso à informação integrante do componente da participação social, observou-se pelas entrevistas que a divulgação e a convocatória das reuniões carecem de melhorias. A convocatória se restringe ao *e-mail* dos conselheiros e a divulgação das atas são vagarosas indo de encontro à transparência.

Relata um entrevistado que no passado quando recursos de tecnologia da informação eram mais restritos, o empenho para divulgação em jornais e rádios locais era mais expressivo, ao contrário do que ocorre hoje com recursos das redes sociais.

Nesse sentido o COMPAM carece de melhorias no seu site, assim como o Comitê Diretor do PMGIRS não dispõe do mesmo. Nesse sentido autores como Silva, Alcântara e Pereira (2016) sugerem a utilização dos recursos da internet como um importante instrumento

de governança. Os autores orientam que a transparência relacionada a divulgação de informações públicas e de eventos incentivam a participação da população para que tenham maior acesso a informação e não fiquem a margem de decisões as quais não tiveram conhecimento.

Quadro 43 - Componente: participação social – Elemento: acesso à informação (site na internet)

| TEMA                      | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---------------------------|--|
| Site na internet (COMPAM) | <i>E-3 – Sim, é uma página atrelada à página da prefeitura dos conselhos, a gente reformulou o site ficou mais acessível ficou mais inteligente, o site ficou enfim mais intuitivo ele tá demorando um pouquinho pra essa nova edição dele.</i>  |
|                           | <i>E-4- Tem né olha, eu nunca consulto, eu vou te dizer eu não consulto, mas tem, acho que tem sim na prefeitura municipal barra meio ambiente.</i>  |
|                           | <i>E-5 - Na verdade ele não tem um site, ele tem um site que na verdade é um site da SQA na verdade é meio promiscuo isso, atualmente a SQA controla plenamente quase todo o conselho em todos os aspectos né, o conselho não consegue ter autonomia com relação a isso que aquele deveria ter como exige a lei.</i>   |
|                           | <i>E-5 - [...] havia um compromisso do secretário dizendo que é imediatamente nesse mês que passou ou por alguns dias que já passaram também ele tomara as providências para colocar no ar um novo site da SQA onde as informações estariam bem mais acessíveis, onde haveria mais transparência onde o COMPAM ganharia mais visibilidade, mas pelo que eu vi pelo que a gente tem acompanhando não tá no ar ainda esse site é isso é uma representação de 2015 que o (mencionou o nome da sua instituição) fez ou seja são 7 anos tentando fazer com que a informação ambiental chegue de forma adequada conforme a lei exige mas nem com o Ministério público agindo isso se consegue.</i> |
|                           | <i>E-6 - O COMPAM possui um ambiente dentro do site da Prefeitura Municipal.</i>   |
|                           | <i>E-7 - Ele até tem, mas ele não funciona muito bem porque o nosso o servidor é horrível né, então não é que ele é horrível, mas ele não suporta muitas coisas e como essas reuniões são muito longas tá, tu não vai encontrar a reunião ali porque ele não consegue botar, não consegue é colocar todas as reuniões ali fica muito pesado, não existe como, ele tá dentro do site da prefeitura dentro da SQA está o COMPAM então é difícil de tu conseguir ter alguma coisa ali dentro que pesa muito.</i>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Referente ao *site* do COMPAM os entrevistados informaram a sua existência vinculada à página Prefeitura o qual pode ser acessado através do link <https://www.pelotas.com.br/servicos/meio-ambiente>. Observou-se diversas percepções a respeito do *site*, como a sua reformulação ficando uma página eletrônica mais intuitiva, ao mesmo tempo opiniões divergem alegando pendência na nova reformulação e deficiência no servidor.

Nesse sentido o COMPAM apoia os estudos de Bicalho e Pereira (2018) os quais se confrontaram com a mesma problematização de Pelotas (RS) que nem todas as informações estão disponíveis à população prejudicando a demonstração da situação dos resíduos e a sensibilização da sociedade.

Nesse sentido a pesquisa sugere a reestruturação do *site* tornando-o mais organizado de forma temporal, estabelecendo padrões nas numerações cronológicas em documentações como atas e a divulgação diária de informações à sociedade tornando as práticas mais transparentes. Por fim, autores como Empinotti, Jacobi e Fracalanza (2016) demonstram que a transparência representa equidade e justiça social, disponibilizando as informações de forma adequada, permitindo o avanço na participação e na aprendizagem social aspectos fortalecedores da governança ambiental, os quais Pelotas (RS) demonstrou carência.

Quadro 44 - Componente: participação social – Elemento: acesso à informação (publicações)

| TEMA                 | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|----------------------|---|
| Publicações (COMPAM) | <i>E-3 - A maioria deve estar lá no site deve estar lá.</i>   |
|                      | <i>E-4 - Estão todos ali se tu entrar no site do COMPAM tu vai ver ali.</i>   |
|                      | <i>E-5 - [...] quem vai lá no site olha as atas, olha convocação, olha os documentos, pô tá legal tá funcionando né, mas não é assim né, ele lê uma formalidade que esconde a materialidade que é totalmente diferente.</i>   |
|                      | <i>E-3 - Precisamos avançar com uma Transmissão pública que a gente ainda não tem pelo YouTube ou pelo Facebook a gente ainda não tem isso e as pessoas podem participar se organiza e manda aí que são bem-vindas a sociedade a reunião é pública e se fosse presencial seria mais público ainda e da mesma forma como tu veio aqui conversar comigo.</i>  |
|                      | <i>E-5 - [...] antes tinha áudio, antes da pandemia quando as reuniões eram presidenciais se gravava em áudio e se disponibilizava no site de forma muito precária né mas fazia isso, com a pandemia depois da nossa insistência eles passaram a ser gravados alguns algumas reuniões né se a SQA não gravava, o (mencionou o nome da instituição) gravava e nós então até transmitimos ao vivo algumas pelos sites do (mencionou o nome de instituições) então nós temos alguns vídeos temos algumas gravações no site e Facebook e YouTube (mencionou o nome das instituições) [...].</i> |
|                      | <i>E-5 - [...] quem tem que fazer é a SQA que tem toda a estrutura para isso e tem a obrigação legal de fazer né, mas a gente tenta suprir isso né, de vez em quando eventualmente a gente consegue divulgar previamente e chamar para o YouTube quando vai ser transmitido ao vivo a gente também chama né, mas por parte da coordenação que é a SQA e os aliados é muito, muito, muito muito precário eu diria quase inexistente.</i>   |
|                      | <i>E-5 - [...] tem uma representação que o (mencionou o nome da sua instituição) fez no Ministério Público em 2015 que está ainda aberto o inquérito civil que são 2015 e 2022 são 7 anos que justamente é apontando uma série de ilegalidades com relação ao acesso à informação ambiental e com relação à transparência do COMPAM e da SQA né [...]</i>   |
|                      | <i>E-6 - O COMPAM possui uma área dentro do site da Prefeitura Municipal de Pelotas, específico para divulgação das informações referentes ao conselho, como: atas, convocatórias e etc.</i>  |

continuação...

| TEMA                 | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|----------------------|---|
| Publicações (COMPAM) | <i>E-7 - Tudo via e-mail e via site é isso geralmente via e-mail e depois no site da prefeitura, foi e tem de passar pelo diário oficial se não me engano [...] quando tem alguma coisa aprovação de alguma coisa que é muito importante se não me engano ou de verba pra alguma coisa pelo menos eu sei que tem que passar por alguma coisa tem que sair no diário.</i>  |
|                      | <i>E-5 - o que é colocado lá, por exemplo as atas são feitas de forma também muito muito muito precária, se briga muito para que se colocar na ata questões que são faladas e que a SQA quem elabora a ata não coloca né, geralmente ela não coloca aquelas questões que são ruins para a política ambiental, que ela está promovendo né críticas, cobranças, denúncias né, então se briga muito para se colocar na ata questões que por assim a iniciativa de quem faz a ata não coloca né então as atas é por mais que ela seja um documento super importante elas não retrata o que acontece na reunião por isso que eu estou te falando dos vídeos porque nos vídeos que tu vai ver muito ou quase tudo que tu não vê nas atas né sim o machismo por exemplo casos de machismo com relação às conselheiras né, falta de educação agressividade uma série de coisas que tu não vê na ata, na ata não tem tom, nem se coloca esse tipo de coisa mas quando tu vai ver o vídeo tu vai ver claramente a grosseria a falta de educação, a falta de respeito enfim e como eu disse até casos de machismo que é claro com relação a algumas conselheiras que são aquelas que cobram né o respeito à lei ambiental.</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Relativo ao componente da participação social e elemento acesso à informação, alguns entrevistados relataram simplesmente que tudo está no *site* do COMPAM. Porém esse aspecto que representou uma limitação do estudo durante a pesquisa documental foi significativamente percebido nas entrevistas. A falta de uma transmissão pública das reuniões emergiu como um alerta, visto que o conselho não dispõe desse recurso, no entanto uma entidade do segmento da sociedade civil dispõe assim como transmite determinadas reuniões tornando-as públicas e transparentes, extrapolando o universo do diálogo via *e-mail*. Uma denúncia ao MP também foi mencionada nas entrevistas, alegando ilegalidades em relação ao acesso à informação ambiental, processo que transita há 7 anos sem solução.

As informações referentes ao Comitê Diretor do PMGIRS, ainda são instáveis. Quanto a divulgação das reuniões o ENTREVISTADO “2” menciona que “*ainda não se sabe pois vai depender da organização dessa nova reestruturação*”. O ENTREVISTADO “1” complementa que “*vão ser definidas nas reuniões quando ocorrerem na prefeitura*”.

Relativo ao Comitê Diretor dispor de um *site* na internet, salienta-se que não foi identificado durante a pesquisa, até mesmo a localização do plano de resíduos não ocorreu por um *site* oficial da Prefeitura. Ao questionar os participantes, o ENTREVISTADO “2” respondeu que “*não tem no momento*” e o ENTREVISTADO “1” complementou “*ainda não, mas deve surgir depois*”. No decorrer das entrevistas, foram questionados sobre a publicação dos documentos, respondendo o ENTREVISTADO “1” que “*também não temos nada ainda, tudo será implantado*”.

Com isso, referente ao componente participação social, elemento acesso à informação, Pelotas (RS) apresenta-se de forma precária pois referente ao conselho percebeu-se durante a pesquisa que os documentos não estão disponibilizados adequadamente no *site* assim como divide opiniões entre seus representantes o que se observou na leitura das atas e nas entrevistas. No que tange ao Comitê, a falta de informações públicas e a carência de um *site*, prejudicam o acesso à informação, porém com sua reestruturação em andamento pode-se reverter esse cenário.

Quanto a isso, o acesso à informação não atendeu a recomendação de autores como Giaretta, Fernandes e Philippi Jr. (2012) os quais defendem que para o processo de gestão municipal alcance transparência é fundamental que a informação esteja organizada e adequada à linguagem da população com divulgação em canais de fácil acesso. Assim como não se enquadraram nos referenciais para a boa governança na percepção de Moura (2016) os quais devem ser complementares entre si incluindo *accountability* com responsabilização, transparência e prestação de contas, assim como legalidade, equidade e processo participativo.

#### 4.3.4 Limites e perspectivas

Com o componente de análise participação social, elemento limites e perspectivas buscou-se observar os limites como fragilidades, dificuldades e pontos fracos. Ao mesmo tempo o conhecimento das perspectivas e pontos fortes quanto ao COMPAM e ao Comitê Diretor do PMGIRS quanto a participação e envolvimento dos atores sociais participantes desses espaços.

Quadro 45 - Componente: participação social – Elemento: limites e perspectivas (limitações)

| TEMA                | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|---------------------|---|
| Limitações (COMPAM) | <i>E-3 – [...] eu acho que nós tínhamos que limitar os membros, acho que Pelotas se rescinde de um terceiro setor organizado com ONG são muito poucas e pouco atuantes né a gente vê organismos aí com mais de 20 e 30 anos de participação mas com hoje muito pouca estrutura e trabalho né, eu não tenho, não enxergo, eu não consigo quiçá ser um fiscal do poder público, uma atuação no COMPAM, mas organização estrutural de estar né com políticas, projetos e propostas claras né, ter trabalho, eu olha não tem batido aqui na minha porta sabe, então esta desorganização desta rede do terceiro setor dos setores aí fora administração pública eu acho que o município se ressentiu muito sabe.</i> |
|                     | <i>E-3 - a governança do conselho de pautar este assunto de buscar elementos de atrair novas tecnologias de atrair inovação, para atrair gestores né, uma gestão que busque eliminar, diminuir, dar destino correto, na mão do conselho me parece fundamental muito embora ainda acho que nós estamos é pobre nessa discussão em âmbito municipal.</i>  |

continuação...

| TEMA                | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---------------------|--|
| Limitações (COMPAM) | <p>E-3 - eu acho que nós temos que ter essa discussão né talvez de limitar a participação, vamos tentar buscar critérios mais objetivos que demonstra entidades que efetivamente têm trabalho na área que comprovem essa relação com a questão ambiental e não por movimento classista de entidade A, B ou C que busque um espaço no Conselho como se fosse só mais um local seguro para ouvir e ser ouvido, mas que seja um local de discussão e principalmente de proatividade né ambiental que se traga um projeto que se tragam pautas que se busque soluções, que se busque compartilhar, que se busque né formar uma grande rede em prol da questão ambiental e Pelotas me parece que hoje né, o conselho também tem certas assim é setorizações então tu tem um meio agro dentro do conselho defendendo obviamente os seus objetivos, tu tem o empresariado né principalmente ligado à construção civil que também vem forte, tu tem o poder público municipal com uma parcela interessante, tu tem outras esferas públicas que não são articuladas e tu tem um grupo mais é ambientalista né que são algumas ONGs, algumas esferas públicas então tu tem essas diversas matizes assim defendendo interesses de cada uma desses grupos né, o que eu acho que é um pouco da ideia de um conselho plural, um conselho que represente a sociedade ela deve ser de certa forma espelho desta sociedade então dentro dessa premissa, claro que é um conselho de proteção ambiental mas que devem refletir os diversos grupos né e cadeias que atuam na cidade né não necessariamente na área ambiental</p> |
|                     | <p>E-3 - é eu acho que é todo o poder público, nós temos assim é talvez questões que são proeminentes né, uma é questões que são urgentes, tem questões que são urgentes no poder público, segundo são as limitações de recursos humanos e orçamentários muitas vezes os conselheiros não tem a real dimensão de noção e a terceira é a ideologização o aspecto político inserido por trás da representação do conselho que é muito forte que a gente entende isso como muito forte, então o conselho ele não está enxergando né muitas vezes o nosso dia a dia as nossas rotinas, as nossas urgências, as nossas demandas né, toda a realidade do dia a dia e ele quer discutir, ele quer propagar, ele quer ideologizar e ele quer acadêmizar alguns processos que nós como gestores do dia a dia achamos né que é difícil conciliar algumas questões então seria interessante talvez que os conselheiros viessem a secretaria e passasse o dia para conhecer melhor a nossa rotina, a nossa realidade, as nossas dificuldades, as nossas dores né, não que isso vai nos legitimar e vai criar um passar a mão a coitadinha do gestor não, não é isso.</p>   |
|                     | <p>E-3 - Eu acho que a dificuldade é criar uma é uma discussão eu acho que talvez né talvez o poder público transformar ser mais transparente trazer essa discussão à baila do conselho da mesma forma o conselho né e os seus membros trazer essa discussão de resíduo para a nossa temática.</p>   |
|                     | <p>E-6 - O COMPAM não é executor, trata apenas o âmbito da política.</p>   |
|                     | <p>E-5 - [...] teve um período bem recente que foi um momento de uma parte da pandemia que praticamente não teve reunião né apesar da gente cobrar, insistir, não teve reunião que não tem nenhuma justificativa, porque poderia ser feito muito tranquilamente as reuniões remotas né como se faziam todas as reuniões e como se passou a fazer depois quando a gente cobrou e nós passamos a cobrar essas reuniões e aí acabaram passando às reuniões remotas então teve um período que não teve, não teve praticamente, não teve reunião o que é muito ruim porque a política ambiental continua existindo né, continua sendo tocada o licenciamento ambiental continua sendo feito e continua sendo feito e até de certo aspecto de forma ilegal porque para se fazer licenciamento ambiental tem que ter o conselho funcionando né e quando o conselho não funciona então não pode ter procedimento de licenciamento ambiental.</p>   |
|                     | <p>E-5 - [...] e continua a política ambiental acontecendo, a SQA continua tomando decisões continuam implementando ações só que sem o conselho, sem a participação do conselho, ou seja, sem a participação da sociedade, o que é o que é inconstitucional, que política ambiental sem participação social é inconstitucional, mas aqui infelizmente houve um período em que não houve funcionamento do conselho e a política ambiental seguiu.</p>   |
|                     | <p>E-5 - [...] condição a contribuição do conselho para qualquer política ambiental da cidade é praticamente inexistente porque a SQA não permite que o conselho interceda nas políticas ambientais [...] grandes temas que a SQA tem tocado e tem aparecido na imprensa o conselho não participa [...]</p>  |
|                     | <p>E-5 - [...] o fundo (FMAM) existe formalmente mas na prática ele morreu e é o que querem fazer com o COMPAM ele tem uma proposta de Projeto de Lei da SQA que tira todas essas questões aí de atribuições do COMPAM instância máxima deixa de ser, deixa de ser democrático, deixa de ter paridade, deixa de decidir ter aquelas atribuições todas, então tu vai ter um conceito de destino oficialmente mas que não vai mais poder é fazer a política ambiental vai só ser um enfeite ali.</p>   |



continuação...

| TEMA                | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|---------------------|--|
| Limitações (COMPAM) | <p><i>E-5 - [...] teve momentos que as reuniões eram muito muito tensas assim que a gente saía da reunião, muito muito cansado muito estressado isso aí foi um ano atrás, um ano e meio atrás mais ou menos, agora está um pouquinho melhor a gente conseguiu alguns avanços, conseguimos algumas medidas que suavizaram isso, porque era muito, era e é muito desrespeito à legislação e ao regimento né, praticamente não existe regimento para eles, não existe legislação eles resolvem colocar na ata eles colocam, eles resolvem tirar da ata eles tiram, eles resolvem começar a reunião eles começam, eles resolvem terminar a reunião eles terminam, eles resolvem dar mais tempo para um falar do que para outro e eles dão, então é muito assim é um desrespeito muito muito muito muito grande ao básico, para se ter uma reunião de um conselho né o básico para se ter uma reunião de conselho não se tinha, agora nós estamos tendo algumas coisas do básico né nem ata era feita em determinada período né, nem ata se queria fazer né se queria fazer assim uma tipo uma memória uma coisa assim que até se fazia antes, teve um tempo que se fazia ata e a memória né pra dar mastigadinha as coisas para as pessoas, mas teve um agora recentemente queria fazer só a memória sem atas sem discriminar o que aconteceu, sem colocar debates né então são coisas muito básicas e não queriam deixar as pessoas falarem, não queriam debater ainda não querem né, mas agora a gente já conseguiu mudar um pouquinho isso né [...]</i></p> |
|                     | <p><i>E-5 - A limitação é política né, é claro tem coisa estrutural, tem essa coisa de falta de equipamento, mas a grande a grande porque isso a gente acaba superando de alguma forma ou de outra, grande sim mas a grande limitação é uma limitação política que é em razão desse acordo aí né do governo com alguns parceiros que excluem o conselho né, claro que eles não se excluem né eles vão sentar com a SQA lá no gabinete do secretário ou no gabinete da prefeita e eles vão discutir a política ambiental lá nesses gabinetes agora no conselho eles não querem que a discussão seja feita e não permitem que seja feita.</i></p>  |
|                     | <p><i>E-5 - É, essa limitação é falta de transparência, é falta de publicidade, é falta de considerar o conselho como a lei diz que a instância máxima da política ambiental né, o principal obstáculo é um obstáculo de concepção, eu acho de governo né, o governo ele tem uma concepção que não precisa dos conselhos para governar né e há mais que isso ele não quer que os conselhos existam ali ele só não acaba com os conselhos no caso de meio ambiente porque é pré-requisito pro licenciamento ambiental [...]</i></p>   |
|                     | <p><i>E-5 - as dificuldades atuais é justamente isso é uma falta de por parte do governo municipal, de ver o conselho como uma instância de colaboração e uma instância de controle né, não há prestação de contas, nem a SQA presta contas ao conselho, então é impossível fazer política ambiental com um governo que procura o tempo todo excluir o conselho do processo.</i></p>   |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

O Quadro 45 demonstrou limitações do COMPAM na percepção dos entrevistados no atendimento de suas competências. A limitação do número de entidades foi novamente mencionada como um aspecto preocupante nas deliberações configurando uma limitação. Aspecto este que Moura (2016) ressalta que a quantidade é um fator importante no processo participativo, por um lado a maior quantidade possibilita participação mais ampla, porém pode tornar o processo decisório mais moroso e difícil de gerir e organizar. Nesse sentido a autora sugere o alcance de um nível ótimo ou um ponto de equilíbrio promovendo melhor governabilidade do conselho, aspecto este que corrobora com a sugestão apresentada pelo mesmo entrevistado em tentar buscar critérios mais objetivos na seleção deles.

Reuniões não realizadas, assim como o reuniões tensas com descumprimento da legislação e do regimento interno foram mencionadas nas entrevistas. Encontros entre grupos de interesse, excluindo o conselho de interceder na política ambiental também foi apontado.

Diante disso observa-se a necessidade de abertura dos processos participativos tornando-os acessíveis ao maior número de participantes os quais podem evoluir na qualidade democrática na percepção de Moura (2016).

Quadro 46 - Componente: participação social – Elemento: limites e perspectivas (pontos fracos)

| TEMA                          | TRECHOS DAS ENTREVISTAS  |
|-------------------------------|--|
| <b>Pontos fracos (COMPAM)</b> | <i>E-5 – [...] ponto fraco é justamente é a dificuldade que o conselho tem em superar governos que não são democráticos como é o caso do atual né, e acaba tendo uma maioria formada pelo governo e por aqueles que apoiam o governo né, a minoria que sobra acaba não conseguindo superar isso.</i>   |
|                               | <i>E-6 – [...] o ponto fraco, é a baixa participação de algumas entidades durante as reuniões e o forte viés político de alguns conselheiros.</i>  |
|                               | <i>E-7 - [...] hoje as reuniões elas têm horário, antigamente aquilo se estendia teve uma reunião que terminou às 7:00 da noite eu saí com o celular na mão do serviço para ir para casa dirigindo ouvindo as discussões, porque eu acho isso aí um pouco absurdo, chega esse horário já está muito cansado, não entende mais nada do que tá ali, principalmente para votações é um ponto fraco né, as pessoas acharem porque é um conselho tem que ter uma discussão estendidas sem regra, eu sou adepta a regras se tu não tiver regras não funciona esse é o ponto fraco.</i> |
|                               | <i>E-3 - olha eu acho que essa temática ela tá menos favorecida né não vou saber por que te diagnosticar por que que a questão resíduo né acho que teve uma reunião que o (nome de conselheiro e instituição) destacou e eu acho que ele comentava sobre o RAMB se eu não me engano ele fazia apontamentos ao RAMB na área de saneamento.</i>  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

O contexto político foi apontado como uma fragilidade conforme exposto na fala dos entrevistados. Esses ressaltaram que a composição do conselho predomina o governo e seus apoiadores e que o restante das entidades não consegue superar isso. Aspecto que corrobora com Moura (2016) ao explicar sobre carismas pessoais ou redes de interesse, os quais acabam promovendo a mudança de rumos políticos promovendo a descontinuidade política administrativa de uma gestão à outra, assim como o curso das mesmas.

Poucos debates sobre a temática dos resíduos sólidos também foi apontado como um ponto fraco pelos entrevistados, aspecto que corroborou com a leitura das atas, as quais demonstraram somente pequenas considerações e a única pauta que teve continuidade foi em 2017 quando se tratou da implantação de um aterro. Um outro aspecto relatado, foram sobre reuniões prolongadas o que foi relacionado por Leme (2016) em seus estudos os quais destacam as longas agendas de conselheiros o que pode promover a impossibilidade de comparecimento com assiduidade, assim como a dificuldade de consensos o que pode tornar as deliberações morosas.

Quadro 47 - Componente: participação social – Elemento: limites e perspectivas (pontos fortes)

| TEMA                   | TRECHOS DAS ENTREVISTAS   |
|------------------------|---|
| Pontos fortes (COMPAM) | <i>E-5 - O ponto forte é a legislação, é o seu marco legal né, isso é sem dúvida nenhuma, é um Conselho que é uma referência para vários outros né, vários outros seguiram essa legislação e a legislação não só porque a legislação né, porque ela tem ali princípios democráticos é princípios ligados à Constituição atual de 88 tem princípios republicanos como transparência informação.</i>  |
|                        | <i>E-6 - Entendo como ponto forte a pluralidade das entidades e conselheiros que compõe o conselho.</i>   |
|                        | <i>E-7 - Nós temos uma divergência de pensamento grande isso pra mim é um ponto forte, porque se todo mundo vai pelo mesmo buraco não vai dar nada certo, se tu não tiver uma discussão dentro de um conselho não tem voz né, então tu tem que ter divergentes isto tem que ter, mas tudo com coerência né já tivemos épocas do conselho que nós tínhamos divergências sem coerência, então aí isso aí não tem não tem cabimento né tinha vontade de sair porta fora e não entrar mais, a gente ia por obrigação vou ser bem sincera contigo.</i>                 |
|                        | <i>E-7 - [...] hoje sim nós temos um diálogo uma discussão algo mais compreensível tá muito bom, gosto dos debates tem pessoas muito inteligentes dentro do COMPAM isso é bom, ontem na reunião mesmo nós tivemos a apresentação do (mencionou nome de servidor) e depois vários pontos discutidos e temos conselheiros antigos que voltaram claro temos alguns que já faleceram, que não podem mais estar presente, outros que estão doentes que se afastaram mas temos uma equipe boa, ela tem que ser modernizado também diversificado.</i>                    |
|                        | <i>E-5 - Formalmente ele tem muita importância e já teve inclusive né, por exemplo o conselho ele discutiu toda essa legislação que tem a ver com o Código Municipal de Limpeza Urbana o “CLU” né que a gente chama que é uma lei que está em vigência até hoje, o conselho ele criou uma Câmara técnica temporária lá em 96, 97 por aí e ele discutiu com várias instituições o SANEP, o (mencionou o nome da sua instituição), a Câmara de Vereadores e várias outras é o texto da lei que hoje é o Código Municipal de Limpeza né então ele já contribuiu.</i> |

Fonte: Elaboração própria baseada nas entrevistas.

Como pontos fortes, foi citada a legislação do conselho representando um marco legal com princípios democráticos e com transparência na informação conforme estabelecido na CF, assim como a criação do CLU. Outros pontos como a pluralidade das entidades e a divergência de pensamentos entre os conselheiros foram evidenciados o que se observou Moura (2016) ao abordar a respeito do consenso nesses espaços evidenciando que um processo participativo que tem acordo entre os membros, dispõe de maiores possibilidade de êxito.

Outro ponto forte identificado, deu-se pela pesquisa documental através da leitura das atas. Em 03/07/2017, a temática dos resíduos sólidos seguiu na pauta do COMPAM com a fala de um conselheiro ao comentar “sobre o pedido de análise que virá da Câmara de Vereadores sobre o Projeto de Lei de autoria da Vereadora (mencionou o nome) que visa proibir a entrada de resíduos sólidos no município de Pelotas. Mencionou que o Governo de Pelotas não foi convidado para a última reunião que visou tratar do assunto referente ao Aterro Sanitário CRVR, por isso justificou a ausência das Secretarias do Município nesta reunião” (COMPAM, ATA 06/2017). Um segundo conselheiro sugere “que seja realizada uma reunião extraordinária para que seja feita uma análise do projeto de Lei” (COMPAM,

ATA 06/2017) e um terceiro conselheiro finaliza que *“após a análise técnica criteriosa, o COMPAM deve criar uma comissão/câmara para analisar todas as questões referentes ao aterro e que seria uma comissão específica para acompanhar o projeto do aterro sanitário CRVR e sobre o projeto de Lei que tramita na Câmara que trata da proibição do município em receber resíduos de outros municípios”* (COMPAM, ATA 06/2017).

O Projeto de Lei (PL) do Aterro Sanitário movimentou a pauta da reunião de 11/09/2017 do COMPAM a qual contou com a participação da Vereadora Zilda, autora do PL, a qual *“manifestou-se referindo sobre as inconformidades do Aterro Sanitário que quer se instalar na localidade Cerrito Alegre”* (COMPAM, ATA 07/2017). O Legislativo contou também com a contribuição da Vereadora (preservou-se o nome da parlamentar) a qual *“discorda do Vereador (mencionou o nome), o qual referiu, segundo a vereadora, sobre a impossibilidade do município legislar com relação a proibição em receber resíduos oriundos de outros municípios, visto que entende que Pelotas tem sim legitimidade”*. Complementa que *“Pelotas produz muito lixo e que por isso não haveria razões para receber resíduos de outros municípios”* (COMPAM, ATA 07/2017).

A mesma reunião de 11/09/2017 contou com a participação social através de um morador da localidade do Cerrito Alegre o qual manifestou *“que a instalação da empresa na localidade representa um risco a saúde humana e animal”* e se diz *“preocupado com a possível poluição do meio ambiente e mencionou, por fim, que os moradores encaminharam denúncia ao FEPAM, MP Estadual, pois entendem que a FEPAM não considerou pontos técnicos importantes no estudo ambiental”* (COMPAM, ATA 07/2017).

Nesse mesmo ensejo, um conselheiro manifestou-se contrário ao local de instalação do aterro e apontou *“que o projeto de lei em questão poderá afetar os catadores de Pelotas, pois serão prejudicados caso haja proibição de receber resíduos de outros municípios, visto que resíduos sólidos são fontes de renda para inúmeros cooperados”* (COMPAM, ATA 07/2017). Por fim, foi então deliberado que o COMPAM montaria uma câmara para análise ambiental do projeto e que seria agendada uma reunião extraordinária.

Diante do exposto, não foi localizada ata de reunião extraordinária nem mesmo dados sobre a câmara temática, consta apenas um documento denominado *“Parecer sobre Projeto de Lei Municipal nº 2.588/2017”* com a mesma data de 11/09/2017 da reunião principal. Por fim quanto a essa demanda, o COMPAM deliberou que não tem competência para elaborar um parecer sobre a constitucionalidade de um PL visto que esbarraria com as suas competências expressas na Lei nº 3.835/1994, e que essa responsabilidade é do Legislativo e que essa

discussão deve ser encarada por meio de audiências públicas e debates entre vereadores visando o melhor interesse para a sociedade pelotense.

Salienta-se que Pelotas (RS) passou por uma transição no início do ano 2000 de um lixão para um aterro controlado desativado em junho de 2012, o qual o SANEP investe na manutenção diária do local até o ano de 2032. Com isso os resíduos do município foram encaminhados para um Aterro Sanitário no município de Candiota (RS) localizado a 150km de Pelotas, atendendo previamente ao novo marco do saneamento, Lei nº 14.026/2020, Art. 54 estabelecendo que:

A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira (BRASIL, 2020b, online).

Nesse ensejo, Pelotas (RS) mostrou-se pioneira quanto as possibilidades, visto que atendeu às exigências da PNRS em 2010 e do Novo Marco do Saneamento em 2020 com antecedência, desenvolvendo suas políticas públicas continuamente e direcionadas à ampliação de seus projetos ambientais.

Relativo ao Comitê Diretor do PMGIRS, ao questionar sobre a contribuição do Comitê para governança ambiental na gestão dos resíduos, o ENTREVISTADO “1” defendeu que “a questão de resíduos ela não é especificamente de uma Secretaria, ela é do poder público municipal, o poder público municipal dentro das suas divisões e respectivas secretarias ele tem suas atribuições diferenciadas”.

Complementa ainda que:

[...] o SANEP sempre, desde que saiu o Plano né, muito antes de ter o Plano ele trabalhou de uma forma independente, estabelecemos metas, objetivos, estabelecemos prazos de obtenção de recursos e implantando uma política de resíduos na área de competência do SANEP, daquilo que é de competência do SANEP ela está sendo implantada, então nós não vemos assim o Plano como sendo uma salvação, o Plano na verdade para nós ele vai ser simplesmente um referendo né das ações do SANEP que estão sendo executadas que estão de acordo com a Política Nacional de Resíduos com as próprias diretrizes do Plano então o SANEP segue seu trabalho e não vê grandes mudanças na sua área de atuação em termos de reestruturação, agora vamos ter recursos, nós vamos fazer coisas novas porque tem um Plano, não, nós estamos com nosso cronograma de ação perfeitamente implantado (ENTREVISTADO “1”).

Ou seja, a autarquia responsável pelo saneamento básico e gerenciamento de resíduos sólidos dispõe de um cronograma de ações estabelecidas previamente à PNRS, conforme evidenciado pelo ENTREVISTADO “1”. Já o cronograma de ação mencionado pelo

participante vem de um histórico de políticas públicas ambientais em pleno funcionamento configurando a governança ambiental em Pelotas (RS), com iniciativas da administração indireta com a participação da sociedade.

Por fim, quanto ao componente participação social observou-se que o conselho representa um espaço democrático aberto ao diálogo, mas ao mesmo tempo carece da participação da população e do segmento sociedade civil nas reuniões como demonstrado pela planilha de controle de presenças sendo prejudicial ao interesse público. Nesse sentido, o estudo avança ao levar a temática à reunião de setembro de 2022 o que foi confirmado através da pauta sobre o panorama dos resíduos sólidos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação para a realização dessa pesquisa deve-se a compreensão da relevância do estudo da governança ambiental como uma área interdisciplinar e não exclusivamente em âmbito ambiental. Para Jacobi e Sinisgalli (2012) os avanços nas áreas sociais, econômicas e ambientais desafiam as estruturas dos governos. Com isso, é relevante a caracterização da governança ambiental municipal a fim de compreender seus espaços de políticas públicas, a descentralização e a participação da sociedade civil.

Buscou-se nesta pesquisa caracterizar a governança ambiental no município de Pelotas (RS) em observância aos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os dados coletados revelaram que o município dispõe de dois espaços de governança ambiental direcionados à PNRS como o COMPAM em plena atividade vinculado à SQA e o Comitê Diretor do PMGIRS em reestruturação vinculado à SMG.

A pesquisa teve como direcionamento o estudo de Jacobi e Sinisgalli (2012), o qual os autores definem a governança ambiental como um processo que envolve todos e cada um, nas decisões relacionadas ao meio ambiente. Nessa perspectiva, a pesquisa elaborou um modelo de análise organizado por componentes como: espaços de políticas públicas ambientais, descentralização e participação social os quais permitiram atender ao problema de pesquisa e aos objetivos geral e específicos.

O estudo teve como problema de pesquisa a compreensão da governança ambiental em Pelotas e como objetivo geral a caracterização da governança ambiental no município em observância à PNRS direcionada a objetivos específicos como:

- a) identificar os atores envolvidos, seus papéis e atuação na governança ambiental na gestão de resíduos sólidos no município de Pelotas (RS);
- b) descrever os espaços de governança ambiental na gestão de resíduos sólidos estruturados no município de Pelotas (RS);
- c) verificar os limites e perspectivas da governança ambiental na gestão de resíduos sólidos no município de Pelotas (RS).

A governança ambiental envolve todos nas ações sobre o meio ambiente conforme resguardam os autores no início dessa seção. Nesse sentido o poder público promove políticas públicas ambientais direcionadas aos resíduos sólidos e disponibiliza os instrumentos da PNRS aos cidadãos os quais em contrapartida, tem o compromisso de participar de conselhos, comitês, audiências públicas, canais de comunicação e fóruns promovidos pela administração pública. A participação da sociedade também se dá com a prática a educação ambiental por

meio da coleta seletiva promovendo a destinação final dos resíduos contribuindo na manutenção dos serviços no município os quais comprometem os recursos financeiros da administração pública.

O estudo considerou o COMPAM e o Comitê Diretor do PMGIRS como instrumentos da PNRS os quais se evidenciam quanto ao controle social diante da governança ambiental, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos do município. Observou-se que mesmo relevantes para a governança ambiental, estes não estão cumprindo com plenitude as suas finalidades, o COMPAM pela indiferença quanto à temática priorizando outras demandas ambientais e o Comitê Diretor do PMGIRS pela sua inatividade.

A partir da análise qualitativa das falas através de atas e entrevistas, pode-se concluir que a governança ambiental no que tange à gestão dos resíduos sólidos é vagarosa e carece de medidas que ultrapassem os aspectos teóricos direcionados à aplicação da lei. Ao mesmo tempo percebe-se que a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos está centralizado no SANEP o qual demonstra empenho no cumprimento da PNRS, sendo também pioneiro na implantação de instrumentos da PNRS e cumpre um relevante papel na governança ambiental.

Pelotas (RS) concluiu o PMGIRS dentro do prazo estipulado pela PNRS garantindo o recebimento de recursos federais para a sustentabilidade contábil e financeira no que tange a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Instrumentos da referida política foram implementados como a coleta seletiva que surgiu na década de 90, o incentivo à criação de cooperativas de catadores de resíduos recicláveis e o seu reconhecimento como de utilidade pública, a criação do COMPAM em 1979 o qual foi reestruturado abandonando a funcionalidade de assessoramento assumindo como um órgão colegiado, deliberativo, fiscalizador e normativo representando um avanço na governança ambiental e na gestão de resíduos sólidos.

Quanto ao componente espaços de políticas públicas ambientais, a governança ambiental em Pelotas é responsabilidade do município e determinada pelo COMPAM com mandato bienal e de formação paritária entre poder público e a sociedade civil. Assim como pelo Comitê Diretor do PMGIRS, tem seus representantes definidos conforme o decreto de criação do plano, sendo os representantes vinculados à administração direta e indireta do município indicados pela Prefeita e nomeados por meio de portaria, enquanto a sociedade civil é submetida a um edital de chamamento público ambos com mandato de dois anos.

Considerando os dados coletados via atas de reuniões e entrevistas, observou-se que a governança ambiental no que tange a PNRS não predomina nas reuniões do COMPAM em



virtude de outros assuntos que dominam as pautas pela relevância ao município, dando-se destaque as Áreas de Especial Interesse do Ambiente Natural (AEIAN's) e podas de árvores.

Observou-se relativo ao conselho que questões organizacionais e burocráticas intervêm nas reuniões do plenário como a definição correta de elaboração das atas e suas frequentes revisões, as dificuldades na interpretação do regimento interno e durante o período eleitoral as temáticas ambientais e a de resíduos acabaram ficando de lado. Quanto ao Comitê Diretor em virtude da reestruturação não há dados para análise, porém por ser um espaço exclusivo a temática de resíduos será evidente.

Quanto ao componente descentralização a pesquisa constatou que a governança ambiental não representa um simples processo de gestão e gerenciamento. O COMPAM e o Comitê Diretor do PMGIRS representam na percepção de Jacobi, Gunther e Giatti (2012) uma mediação entre as relações do Estado e sociedade civil, através da construção de alianças e cooperação, assim como os meios de resistência, organização e participação de diversos atores envolvidos configurando a governança.

É de responsabilidade privativa do município o gerenciamento dos resíduos sólidos conforme determinado na LOM representando uma das atribuições da SQA. Porém segundo o PMGIRS (PELOTAS, 2014, online) a gestão é competência da SSUI e o gerenciamento do SANEP. Definições essas, que promovem um conflito quanto a interpretações e competências de cada órgão, porém observou-se a centralização da governança, gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos está centralizada no SANEP.

O município ao dispor do SANEP atende aos princípios, objetivos e instrumentos da PNRS promovendo um espaço de gestão e gerenciamento, porém não se pode traduzir em governança ambiental. A autarquia dispõe de um departamento de resíduos sólidos e de educação ambiental os quais trabalham direcionados ao desenvolvimento de projetos e de pesquisas que são difundidos em eventos, audiências e congressos.

As ações da administração pública de Pelotas demonstram empenho à governança ambiental. A PNRS é relevante ao município pois desde que foi instituída, Pelotas se dedicou à elaboração e publicação do PMGIRS promovendo audiências públicas e diálogo com o COMPAM, atendendo também ao prazo estipulado pela lei garantindo o acesso aos recursos da União, essenciais para implantação e manutenção da política de resíduos, assim como a publicação da TCDR em 2016 a qual contribui com a manutenção dos serviços destinados aos resíduos sólidos.

A coleta seletiva em Pelotas (RS) é histórica. Surgiu na década de 1990 com a criação do Projeto Adote uma Escola proporcionando o envolvimento entre a escola e a sociedade

promovendo o instrumento de educação ambiental previsto na PNRS, tratando sobre a temática dos resíduos sólidos e a geração de renda para as escolas participantes através de convênio estabelecido com o SANEP.

A coleta seletiva acontece em 100% do município e tem a disposição da sociedade os ecopontos destinados a resíduos não compreendidos pela coleta seletiva, responsabilidade essa que era da SSUI, passou para SEPLAG e recentemente ficou centralizada no SANEP. O convênio firmado entre o SANEP com as seis cooperativas destinadas exclusivamente aos materiais reutilizáveis e recicláveis, além da preservação ambiental promove garantias trabalhistas e sociais aos catadores cooperados, os quais foram declarados de utilidade municipal por meio da Lei nº 6.669/2019 (Pelotas, 2019a, online).

Recentemente o município recebeu destaque com o Prêmio de Boas Práticas na Gestão Ambiental promovido pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) para o projeto Óleo Sustentável coordenado pelo SANEP que conta com convênio com uma cooperativa específica atendendo ao princípio da visão sistêmica estabelecido na PNRS. Instrumentos da PNRS como o incentivo à criação e desenvolvimento de cooperativas, assim como a cooperação técnica e financeira entre setor público e privado com o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, processos e tecnologias relacionadas aos resíduos se evidenciam através de projetos como o Óleo Sustentável e a Usina de Plástico, os quais utilizam de resíduos reutilizáveis convertidos respectivamente em sabão líquido e em barra, assim como a futura fabricação de vassouras, materiais esses que são/serão destinados aos órgãos públicos e escolas.

Dois projetos são pautas do executivo. A usina de compostagem almejada desde a publicação do PMGIRS em 2014 que ainda não foi implementada e a criação de uma usina de plástico oficializada em julho 2022. A Usina de Plástico ao ser implementada, terá como matéria prima os materiais selecionados pelas seis cooperativas, eliminando os atravessadores e valorizando a comercialização dos resíduos dentro do município e atendendo ao instrumento da PNRS sobre a cooperação técnica e financeira entre setor público e privado direcionado a pesquisa de novos produtos e processos de gestão e reciclagem.

No início da década de 90, Pelotas destinava seus resíduos em um lixão o qual até meados do ano 2000 passou por transformações direcionadas a construção de um aterro controlado contando com uma estação de tratamento de efluentes. Em 2012 o espaço foi desativado e passa por manutenções diárias até 2032 atendendo ao instrumento de monitoramento e fiscalização ambiental e sanitária proposta pela PNRS. Nesse mesmo ano foi inaugurada a Estação de Transbordo de Pelotas, com capacidade de operar 500 toneladas

diária de resíduos sendo um modelo para outros municípios que visitam a estrutura, e a destinação final dos resíduos ocorre no aterro sanitário Metade Sul localizado na cidade de Candiota situada a 150km de Pelotas, atendendo a meta de eliminação e recuperação do lixo com inclusão social e emancipação econômica prevista na PNRS.

Quanto ao último componente a participação social, Gohn (2002) entende que a participação da sociedade pode contribuir com o fornecimento de informações assim como promover diagnósticos sobre conflitos ambientais. Para a autora, a governança promove alterações de padrões e do modo de pensar a gestão pública as quais eram exclusivas aos atores da esfera pública estatal.

A população tem livre acesso às reuniões desses espaços, porém sem poder de deliberação. Diante disso observa-se a relevância de portais de transparência organizados, atualizados e compreensível à linguagem e interpretação da sociedade essencial para a governança ambiental.

Observou-se limitações relativas à participação social na governança ambiental em Pelotas (RS), como a divulgação e o acesso a informações via portais de transparência e reuniões no formato online. A baixa frequência de determinadas instituições nas reuniões e o iminente retorno destas em formato presencial são fatores que podem comprometer ainda mais esse resultado.

Embora as reuniões do COMPAM sejam abertas à participação da sociedade, pouco contribui para o desenvolvimento da governança ambiental dos resíduos sólidos. Observou-se que das 38 entidades que compõem o conselho, 8 apresentaram abstenções que vão de encontro ao seu regimento interno, visto que 6 destas são organizações são representantes da sociedade civil.

Além disso, para a sociedade ou estudantes terem acesso às reuniões necessitam solicitar previamente o *link* das reuniões ao conselho o que acaba dificultando o acesso a população em geral. Diante disso, é relevante a divulgação do link em um ambiente virtual de fácil acesso como redes sociais específicas do conselho através do Facebook, Instagram ou Youtube, visto que entidades da sociedade civil já disponibilizam esse tipo de acesso.

Os processos de fortalecimento de políticas públicas do COMPAM enfrentam desafios quanto à participação de seus membros, a representatividade e legitimidade e por outro aspecto, a comunidade a qual não exercita o seu papel no controle social. A maioria dos entrevistados informaram que embora as reuniões sejam públicas e abertas à sociedade, a presença do cidadão não é representativa, ao contrário de outros participantes/convidados

envolvidos com questões empresariais e políticas que passam a ser figuras marcantes nessas reuniões.

Observou-se também pelas entrevistas que há pouco engajamento da sociedade nas reuniões do conselho predominando grupos econômicos ou políticos interessados. Diante disso, sugere-se o estreitamento do diálogo entre os espaços de governança com a sociedade civil, por meio da ampliação da divulgação das reuniões em canais de comunicação que o executivo já tem a disposição e que carece de fortalecimento.

Um outro recurso é a disponibilização do link das reuniões previamente no site do COMPAM ou a criação de um perfil específico ao conselho em redes sociais como já mencionados, estendendo-se futuramente ao Comitê Diretor do PMGIRS o qual também não dispõe de canais de comunicação com a sociedade, o que acaba se direcionando ao departamento de resíduos sólidos o qual atende à comunidade local via contato telefônico ou WhatsApp promovendo orientações específicas e educação ambiental, o que motivou o case como o projeto Óleo Sustentável.

Limitações direcionadas a problemas administrativos, estrutura organizacional, dificuldade na interpretação do regimento e legislações foram verificados durante a pesquisa documental através das leituras das atas e entrevistas. Percebeu-se na relação conselheiro e a entidade que representa, a evidenciação do diálogo e quando esta não ocorre, é devido ao desconhecimento técnico da instituição porém demonstra interesse em participar. Por outro lado, conflitos de comunicação direcionados a ideologias entre conselheiros foram percebidos, representando uma barreira quanto ao avanço relativo aos debates ambientais e menos ainda no que tange a temática dos resíduos sólidos.

Paralelamente, o município dispõe do Comitê Diretor do PMGIRS que trata especificamente sobre a governança, gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Na ocasião da pesquisa o comitê estava em reestruturação e o edital de seleção da sociedade civil publicado em outubro de 2022 ainda não havia revelado os selecionados, assim como a portaria com os servidores nomeados também não fora divulgada

Observou-se que o critério de seleção da sociedade civil requer que os membros possuam experiência profissional e publicações acadêmicas exclusivamente na área de resíduos, sendo um critério relevante pelo conhecimento agregado ao comitê. Em contrapartida representantes que não tenham um currículo nos padrões estabelecidos, não terão oportunidade de participação na governança ambiental dos resíduos sólidos, representando uma barreira nesse espaço.

As problemáticas ambientais são abrangentes. Porém a governança ambiental dos resíduos sólidos diante de uma política nacional ainda é pouco debatida no COMPAM, fato que possivelmente se justifique pela criação do Comitê Diretor do PMGIRS e do SANEP reservando o conselho para outras demandas.

Observou-se que a temática desta pesquisa foi bem recebida pelos entrevistados e nas entidades onde ocorreu visita para entrevistas no método face a face. Ao longo das entrevistas, percebeu-se que os conselheiros dialogaram entre si e dedicaram uma pauta da reunião do COMPAM a uma visita do departamento de resíduos sólidos do SANEP o qual apresentou um panorama da governança, gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no município.

Destaca-se que todas as solicitações de acesso e de informação para a pesquisa realizadas pelos meios de comunicação do COMPAM via presencial, telefônica ou e-mail foram atendidas de imediato. Assim como se observou com as entrevistas realizadas com representantes do Comitê Diretor do PMGIRS, o atendimento de imediato dos servidores os quais proporcionaram uma visita ao departamento de resíduos sólidos e a disponibilização de materiais informativos e amostra de produtos do projeto Óleo Sustentável.

Por fim, observou-se que o cidadão que demonstrar interesse em participar da governança ambiental tem as portas abertas, não somente pela garantia da participação social nos espaços de políticas públicas como COMPAM e Comitê Diretor do PMGIRS, mas pela receptividade das entidades ambientais do município ao demonstrarem satisfação quando a sociedade civil ou estudantes batem as suas portas carecendo de representatividade e aprendizagem.

Embora existam muitos instrumentos da PNRS implementados no município, percebeu-se pelas entrevistas que a participação da sociedade no conselho e no comitê (quando em atividade) não é significativa. Na opinião dos entrevistados, predominam participantes de grupos econômicos interessados em alguma consultoria ou assessoria o que não é a competência desses espaços de tomada de decisão.

Acredita-se que a pesquisa contribuiu propondo uma reflexão sobre a temática da governança ambiental como fonte de informações para os gestores municipais e atores sociais que participam do controle social. Para a população de Pelotas, a pesquisa observou a demanda por maior transparência e a necessidade do debate sobre a temática em reuniões.

Pesquisar a governança ambiental contribui com o município promovendo o conhecimento acadêmico, a mobilização de instituições e de cidadãos que de alguma forma tem contato com a pesquisa. A população envolvida passa a relacionar-se com a Agenda 2030

da ONU contribuindo para que o município atenda aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) atuando como uma ferramenta de gestão social e ambiental pública.

Nesse cenário um estudo publicado pelo Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC-BR) o qual apresenta uma visão geral e integrada dos municípios brasileiros estimulando o cumprimento da Agenda 2030 direcionada à integração da agenda global de desenvolvimento sustentável (IDSC-BR, 2023), apresentou um *ranking* nacional dos 5.570 municípios brasileiros e Pelotas (RS) esta na 2218<sup>a</sup> classificação geral com a pontuação geral de 48,32 de 100 quanto ao progresso na realização dos ODS.

Por fim, o estudo contribui estreitando as relações entre universidade, sociedade e administração pública através da governança ambiental, promovendo à aprendizagem social e a educação ambiental direcionadas ao controle social visto que todos estamos sujeitos à observância da PNRS. Contribui também ao inserir a agenda ESG (*Environmental Social and Governance*) – ou, em português Governança Social e Ambiental (ASG), envolvendo os atores sociais em mudanças de conduta e na administração pública pela incorporação de políticas públicas ambientais direcionadas a governança, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

É necessário registrar que esta pesquisa não esgota o assunto, mas contribui caracterizando a governança ambiental na PNRS para Pelotas, estimulando possibilidades de estudos comparativos com municípios de mesmo porte ou vizinhos contribuindo para a preservação ambiental, social e econômica da região. Instiga-se também estudos futuros visto que a PNRS prevê ações que exigem constante atualização e diálogo com o marco do saneamento. Assim como demanda o acompanhamento de ações implementadas com a realização de novas pesquisas direcionadas à efetiva aplicação desta política pública ambiental buscando efetiva gestão, gerenciamento e governança dos resíduos sólidos em âmbito local.

## 5.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

A pesquisa teve como limitações o período de pandemia do COVID 19 o que também prejudicou muitas pesquisas a nível mundial, limitando o acesso presencial a diversas instituições, predominando contatos no formato virtual. As pesquisas no formato remoto geralmente se remetem a problemas de conectividade, o que ocorreu apenas em uma das entrevistas que precisou ser reagendada e por motivos de agenda do participante não se concretizou.

Ressalta-se interferências externas ao longo das entrevistas nas modalidades face a face ou virtual as quais foram condicionadas como limitantes. Essas configuraram interrupções sofridas pelos entrevistados por estarem em ambiente de trabalho atendendo paralelamente outras demandas ou de aparelhos eletrônicos como celular, sons da rua ou pessoas no mesmo ambiente prejudicaram algumas gravações as quais foram sanadas com as anotações acessórias.

Em virtude do atendimento da metodologia bola de neve, entrevistou-se os informantes chave mais indicados predominando dois participantes. Indicação a qual se percebeu durante as entrevistas quando os participantes mencionavam não serem adequados para a pesquisa indicando o diálogo com esses dois representantes, um é servidor público e o outro representante da sociedade civil.

Sentiu-se a necessidade do emprego da metodologia de observação direta em reuniões visando o conhecimento das entidades mais representativas no plenário. Quanto a isso, elaborou-se uma planilha de lista de presença onde foi possível realizar o levantamento de dados somente da atual gestão, o que também configurou uma limitação quanto as outras gestões.

Salienta-se que pelas leituras das atas não é possível ter informações para tomada de decisão, corroborando com os entrevistados os quais mencionaram que estas nem sempre retratam a realidade o que prejudicaria a pesquisa em determinadas conclusões. Sugere-se com isso, melhorias nos portais da transparência em virtude da organização de determinados documentos no site, assim como documentos repetidos ou faltantes, sendo necessário confirmar a vigência de resoluções ou solicitar atas não publicadas.

Por fim, é importante registrar que esta pesquisa não esgota o assunto, mas contribui ao caracterizar o cenário da governança ambiental na PNRS em Pelotas (RS). Além disso, deixa possibilidades para pesquisas futuras direcionadas ao COMPAM pela sua representatividade histórica em políticas ambientais e pelo investimento na temática da PNRS em Pelotas (RS).

Sugere-se também, estudos específicos do Comitê Diretor do PMGIRS por representar uma lacuna de pesquisa percebida quanto à localização de publicações e de documentações relacionadas, com exceção do Plano do PMGIRS, único documento localizado. Ao pesquisar o Comitê, entende-se a sua utilização como indicadores para metas do município quanto à PNRS e fornecimento de informações ao RAMB, assim como prestações de contas via portal da transparência, melhoria na disponibilidade de dados no SINIR e SNIS os quais contribuiriam no *ranking* do saneamento em âmbito nacional.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Crise e reinvenção dos espaços da política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020, p. 296. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/66103913/Crise\\_e\\_reinvencao\\_dos\\_espacos\\_da\\_politica\\_Juliana\\_Rodrigues\\_e\\_Licio\\_Monteiro\\_1\\_-libre.pdf?1616725913=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCrise\\_e\\_reinvencao\\_dos\\_espacos\\_da\\_politi.pdf&Expires=1678330943&Signature=eTeAkjgVHCz9town8Wkg-uRrlmjok-9LsHIM6yqkOWZKMsbxA19ABxWXDJbXuJXUFxIosGdr9FD5HipUWBW8Sv8bp0eJ0eAY~sWAYQPkz5R3PJmwiwKi9NptBFnDT6Vu70~Wark2bU75RtL4aeYcz9F9JdzM6EjsQViwf8XsObVkfmb~~ZQ6lCahE5JOrRbGw~VzKnjvI6wxifad-tpH3UfqsZRxaAtoz1B8QjJn82lHc2YLQuJwHDbLP5bsCDni~sa~D7JiAVCOXbFxl~kb5xThZNMwfwuLR2ncivCzBHF6df9oz92TLoibh3D0JeBLAZuKzo-sR7TcEwYzS0fQ\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAILOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/66103913/Crise_e_reinvencao_dos_espacos_da_politica_Juliana_Rodrigues_e_Licio_Monteiro_1_-libre.pdf?1616725913=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCrise_e_reinvencao_dos_espacos_da_politi.pdf&Expires=1678330943&Signature=eTeAkjgVHCz9town8Wkg-uRrlmjok-9LsHIM6yqkOWZKMsbxA19ABxWXDJbXuJXUFxIosGdr9FD5HipUWBW8Sv8bp0eJ0eAY~sWAYQPkz5R3PJmwiwKi9NptBFnDT6Vu70~Wark2bU75RtL4aeYcz9F9JdzM6EjsQViwf8XsObVkfmb~~ZQ6lCahE5JOrRbGw~VzKnjvI6wxifad-tpH3UfqsZRxaAtoz1B8QjJn82lHc2YLQuJwHDbLP5bsCDni~sa~D7JiAVCOXbFxl~kb5xThZNMwfwuLR2ncivCzBHF6df9oz92TLoibh3D0JeBLAZuKzo-sR7TcEwYzS0fQ__&Key-Pair-Id=APKAILOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 15 out. 2021.

ADAMS, C. *et al.* Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1–13, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81403>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Atores, recursos e interesses na formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 161-169, 2018a. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/50019/atores--recursos-e-interesses-na-formulacao-da-politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 25 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Discurso e poder na formulação de políticas públicas ambientais. **Desenvolvimento em Questão**, [S.l.], v. 16, n. 44, p. 133-167, 2018b. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6539>. Acesso em: 5 jun. 2020.

ALVES, E. B. **Accountability e transparência pública**: uma proposta para a gestão pública de excelência. Curitiba: Intersaberes, 2021 (Série Gestão Pública).

ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78-86, out./dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/d4bV9dchpKfsBbGk3Yv4YbK/abstract/?lang=pt> Acesso em: 4 jun. 2021.

ARMITAGE, D.; DE LOË, R.; PLUMMER, R. Environmental governance and its implications for conservation practice. **Conservation letters**, v. 5, n. 4, p. 245-255, 2012. Disponível em: <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1755-263X.2012.00238.x>. Acesso em: 17 jan 2022.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 1-27, jun. 1996. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31\\_03.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf) . Acesso em: 25 jun. 2021.



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**, 2020. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020>. Acesso em: 5 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 10004**: Resíduos sólidos – classificação. Rio de Janeiro: ABNT, 2004. Disponível em: <https://analiticaqmc.residuos.paginas.ufsc.br/files/2014/07/Nbr-10004-2004-Classificacao-De-Residuos-Solidos.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

AUAD, G. A. *et al.* Reflexões sobre a política nacional de resíduos sólidos e a pandemia do COVID-19: Gerenciamento adequado. **Research, Society and Development**, [S.l.], v. 10, n. 10, e42101018653, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/18653> Acesso em: 11 abr. 2022.

BARBIERI, J. C.; SILVA, D. Desenvolvimento sustentável e educação ambiental: uma trajetória comum com muitos desafios. **RAM - Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 51-82, maio/jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/DSKVmHs8qLRFrRrGcGqTKh7H/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2021.

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

BAUER, T. I. *et al.* Gestão pública ambiental: a aplicação da Lei 12.305/10 nos municípios de maior população do Estado do Paraná. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 19, n. 3, p. 408-423, set./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/18306>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BECK, C. G.; MENDES, J. D. S. Desafios das administrações municipais na implementação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos: o caso do Curimataú Paraibano. **Revista Principia - Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB**, João Pessoa, v. 1, n. 37, p. 42-52, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/view/1602>. Acesso em: 15 out. 2020.

BICALHO, M. L.; PEREIRA, J. R. Participação Social e a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos: Um estudo de caso de Lavras (MG). **Gestão & Regionalidade**, [S.l.], v. 34, n. 100, p.183–201, 2018. Disponível em: [https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/2968](https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/2968). Acesso em: 3 fev. 2021.

BONJARDIM, E. C.; PEREIRA, R. S.; GUARDABASSIO, E. V. Análise bibliométrica das publicações em quatro eventos científicos sobre gestão de resíduos sólidos urbanos a partir da Política Nacional de resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S.l.], v. 46, p. 313-333, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/327430926\\_Analise\\_bibliometrica\\_das\\_publicacoes\\_em\\_quatro\\_eventos\\_cientificos\\_sobre\\_gestao\\_de\\_residuos\\_solidos\\_urbanos\\_a\\_partir\\_da\\_Politica\\_Nacional\\_de\\_residuos\\_Solidos\\_-\\_Lei\\_n\\_123052010](https://www.researchgate.net/publication/327430926_Analise_bibliometrica_das_publicacoes_em_quatro_eventos_cientificos_sobre_gestao_de_residuos_solidos_urbanos_a_partir_da_Politica_Nacional_de_residuos_Solidos_-_Lei_n_123052010) Acesso em: 11 dez. 2020.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências. **DOU de 30/10/1973**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **DOU de 2.9.1981**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 17 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **DOU de 5.10.1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **DOU de 3.6.1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 17 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **DOU de 13.2.1998 e retificado em 17.2.1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 17 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **DOU de 28.4.1999**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm). Acesso em: 15 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **DOU de 5.5.2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 5 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.650 de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. **DOU de 17.4.2003**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.650.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **DOU de 7.4.2005**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). **DOU de 8.1.2007 e retificado em 11.1.2007**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 9 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **DOU de 3.8.2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **DOU de 9.12.2011 e retificado em 12.12.2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 3 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução 466, de 12 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as diretrizes e as normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos. **DOU de 13/6/2013**. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf> Acesso em: 2 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução 510, de 7 de abril de 2016. dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. **DOU de 24/5/2016**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf> Acesso em: 10 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 15 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020a. **DOU de 7.2.2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 15 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. 2020b. **DOU de 16.7.2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm). Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **DOU de 1º.4.2021**. Edição extra-F. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 2 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.350, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **DOU de 12.1.2022**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.936-de-12-de-janeiro-de-2022-373573578>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRITO, A. R.; MARTINS, R. C.; LAMBERTI, E. A Governança Ambiental em cenário binacional. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 145-171, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4716/471659748009/html/>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: projeto de cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999. 105 p.

BULKELEY, H.; MOL, A. P. J. Participation and environmental governance: consensus, ambivalence and debate. **Environmental Values**, [S.l.], v.12, n. 2, maio 2003, p. 143-154. Disponível em: <https://doi.org/10.3197/096327103129341261>. Acesso em: 4 fev. 2021.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: Ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YgVFXTqM44nK7HtGHXQpDtK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1º mar. 2021.

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica**, [S.l.], v. 1, p. 1-10, 2004. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/Revibec/article/view/38276/38150>. Acesso em: 6 jun. 2020.

CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÃO (CBO). **Categoria de catador de material reciclável**. 2002. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – COMPAM. Pauta da reunião: Apresentação do organograma do Conselho, criação da Câmara Temática de transição administrativa para 90 dias, SQA responsável pela guarda dos documentos e organização do conselho, Plano Municipal Ambiental – aprovar pela prefeita e enviar para a Câmara de Vereadores, criar plano de ações de acordo com programação do Planejamento Estratégico do COMPAM, solicitar à SQA o plano de manejo arbóreo, RAMB, regularização ambiental dos prédios públicos e licenciamento da Barragem-SANEP. In: Reunião ordinária, 10/04/2017. **Atas...** Pelotas, RS, 2017, p. 1-4. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2017/ATA04-2017.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Análise dos processos em posse dos conselheiros, informes, verificação de pendências, abertura de edital para projetos FMAM. In: Reunião ordinária, 05/06/2017. **Atas...** Pelotas, RS, 2017, p. 1-3. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2017/ATA05-2017.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – COMPAM. Pauta da reunião: Análise dos processos em posse dos conselheiros, informes, verificação de pendências e abertura de edital para projetos FMAM. In: Reunião ordinária, 03/07/2017. **Atas...** Pelotas, RS, 2017, p. 1-3. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2017/ATA06-2017.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Parecer sobre Projeto de Lei, reestruturação da CGFMAM, recebimento dos processos em posse dos conselheiros, distribuição de processos e proposta de Resolução 001/2017. In: Reunião ordinária, 11/09/2017. **Atas...** Pelotas, RS, 2017, p. 1-4. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2017/ATA07-2017.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Apresentação e distribuição de processos, divulgação de artigos técnicos publicados pelo GEEPAA, proposta de homenagem ao ex-conselheiro do COMPAM Sr. Amilton Moreira falecido em dezembro de 2017, criação da biblioteca online do COMPAM, discussão/votação do Plano de Manejo Arbóreo. In: Reunião ordinária, 15/01/2018. **Atas...** Pelotas, RS, 2018, p.1-2. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2018/ATA%2001-2018.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Eleição da nova coordenação do COMPAM, criação da biblioteca online do COMPAM. In: Reunião ordinária, 05/03/2018. **Atas...** Pelotas, RS, 2018, p. 1-3. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2018/ATA%2003-2018-05-03-18.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Disponibilização dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente para as demandas provenientes do COVID-19. In: Reunião extraordinária, 23/03/2020. **Atas...** Pelotas, RS, 2020, p. 1-4. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2020/ATA%20REUNI%C3%83O%20EXTRAORDI%C3%81RIA%20VIRTUAL%20-%2001-%202020.pdf> Acesso em: 11 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Aprovação da ata Dez-2020, prestação de contas dos recursos do FMAM utilizados na Pandemia, licenciamento em áreas úmidas temporárias, plano de arborização municipal, RAMB 2019. In: Reunião ordinária, 10/03/2021. **Atas...** Pelotas, RS, 2021, p. 1-4. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2021/Ata%20COMPAM%20Mar%C3%A7o.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Câmaras técnicas e eleições 2021. In: Reunião extraordinária, 19/04/2021. **Atas...** Pelotas, RS, 2021, p. 1-4. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2021/Ata%20COMPAM%20Abril.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. In: Reunião ordinária, 26/05/2021. **Atas...** Pelotas, RS, 2021, p. 1-5. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2021/Ata%20COMPAM%20Maio.pdf> Acesso em: 07 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pauta da reunião: Posse da nova composição do Conselho Municipal de Proteção Ambiental Biênio 2021/2022 e eleição da nova Coordenação. In: Reunião ordinária, 05/07/2021. **Atas...** Pelotas, RS, 2021, p. 1-10. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2021/Ata%20COMPAM%20Julho.pdf> Acesso em: 06 ago. 2022.

CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – COMPAM. Pauta da reunião: Apresentação das resoluções das câmaras temáticas, Relatório Anual da qualidade Ambiental do Município de Pelotas – RAMB 2020, Semana do meio ambiente de 2022 e apresentação do novo site do COMPAM. In: Reunião ordinária, 02/05/2022. **Atas...** Pelotas, RS, 2022, p. 1-4. Disponível em: [https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2022/ATA\\_COMPAM\\_RO\\_MAIO\\_2022.pdf](https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/atas2022/ATA_COMPAM_RO_MAIO_2022.pdf) Acesso em: 03 ago. 2022.

COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 147-163, nov. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a10n21.pdf> Acesso em: 10 mar. 2021.

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

EMPINOTTI, V. L.; JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P. Transparência e a governança das águas. **Estudos Avancados**, [S.l.], v. 30, n. 88, p. 63-75, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/GSLJhFjqYCCr96w4LvSzCPk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

ESPADA, A. L. V. Contribuição da governança ambiental no desenvolvimento local: exemplo de uma cooperativa de manejo florestal comunitário. In: COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES, DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE, 4, 2013, Belém, **Resumos...** Belém: Unama, 2013, p. 294-308. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/93>. Acesso em: 12 fev. 2021.

EZEAH, C.; ROBERTS, C. L. Waste governance agenda in Nigerian cities: A comparative analysis. **Habitat international**, [S.l.], v. 41, p. 121-128, 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397513000787> Acesso em: 17 out. 2021.

FACIN, M. A. *et al.* Conselhos ambientais: Considerações para fomentar a Educação Ambiental. **Revista Eletrônica do PPGEA/FURG-RS**, [S.l.], v. 28, p. 17-31, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/3102/1773>. Acesso em: 17 fev. 2021.

FIGUEIREDO, F. F.; BASTOS, V. P.; MENESES, C. G. R. Uma década da Política Nacional de Resíduos Sólidos: O que mudou? **Revista Ciências da Sociedade**, [S.l.], v. 4, n. 8, p.30-42, 2020. Disponível em: <http://ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistacienciasdasociedade/article/view/148>. Acesso em: 13 jun 2021.

FLORES, G.; VIEIRA, R. S. Expectativas da Governança Socioambiental na política nacional de resíduos sólidos: reflexões sobre a sustentabilidade e as consequências da globalização na geração de resíduos. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 148-174, 2012. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3703>. Acesso em: Acesso em: 11 fev. 2021.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/dMyGtWCJ47PC4kZgFMxWL3C/?format=pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Controle social. **Módulo I - Introdução e Conceitos Básicos**. 2015a. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/2/MODULO%201\\_CONTROL\\_E\\_SOCIAL.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/2/MODULO%201_CONTROL_E_SOCIAL.pdf). Acesso em: 5 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Controle social. **Módulo III - Controle Social e Cidadania I**. 2015b. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203\\_CONTROL\\_E\\_SOCIAL.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROL_E_SOCIAL.pdf). Acesso em: 5 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Controle social. **Módulo IV - Controle Social e Cidadania II**. 2015c. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2718/1/MODULO%204\\_CONTROL\\_E\\_SOCIAL.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2718/1/MODULO%204_CONTROL_E_SOCIAL.pdf). Acesso em: 5 ago. 2022.

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 183-184, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/yPKRNymgtzwzWR8cpDmRWQr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2021.

GARCÍA, M. M.; BODIN, Ö. Participatory Water Basin Councils in Peru and Brazil: Expert discourses as means and barriers to inclusion. **Global Environmental Change**, 55, 139-148, 2019. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1016/j.gloenvcha.2019.02.005>. Acesso em: 18 jan 2022.

GARCIA, M. L. V.; GOMES, M. V. P. Meio ambiente e arena pública: governança ambiental e suas implicações para as políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 21, n. 69, p. 101-118, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/59390/61866>. Acesso em: 15 maio 2020.

GIARETTA, J. B. Z.; FERNANDES, V.; PHILIPPI JR, A. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 19, n. 62, p. 527-548, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/FHGdj7qjVhPN9cC6mCyVrxP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 fev. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The Discovery of Grounded Theory**: strategies for qualitative research. New York: Aldine de Gruyter, 2006. Disponível em: [http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Glaser\\_1967.pdf](http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Glaser_1967.pdf). Acesso em: 21 ago. 2021.

GODOY, M. R. B. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. **Caderno de Geografia**, [S.l.], v. 23, n. 39, p. 1-12, 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/4784?baimoppplnohdb>. Acesso em: 13 jun. 2020.

GOLLATA, J. A. M. *et al.* Participation in multi-level policy implementation: exploring the influence of governance culture. **Journal of Environmental Planning and Management**, v.64, n. 14, p. 2593-2617, 2021. Disponível em: 10.1080/09640568.2021.1876002. Acesso em: 13 jan. 2022.

GOMIDES, J. E.; SILVA, A. C. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental Um resgate histórico. **Revista de ciências gerenciais**, [S.l.], v. 13, n.18, p. 177-194, 2009. Disponível em: <https://revista.pgsskroton.com/index.php/rcger/article/view/2618>. Acesso em: 15 maio 2020.

GONÇALVES, A. A legitimidade na Governança Global. In: CONGRESSO NACIONAL DA CONPEDI, 15, 2006, Manaus, **Anais...** Manaus, 2006, p. 1-20. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_e\\_politica\\_alcindo\\_goncalves.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_alcindo_goncalves.pdf). Acesso em: 2 jun. 2021.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, [S.l.], n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9257> Acesso em: 3 out. 2022.

GURSKI, B.; GONZAGA, R.; TENDOLINI, P. Conferência de Estocolmo: um marco na questão ambiental. **Administração de Empresas em Revista**, [S.l.], v. 1, n. 7, p. 65-79, 2012. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/466/356>. Acesso em: 10 jul. 2021.

HERNANDES, J. C. *et al.* Capacitação dos catadores de cooperativas do município de Pelotas-RS, sobre a Política Nacional dos Resíduos Sólidos. **Revista Expressa Extensão**, Pelotas, v. 20, n. 2, p. 194-205, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/expressaextensao/article/view/7856>. Acesso em: 10 jul. 2021.

HETTIARACHCHI, H. *et al.* Municipal solid waste management in Latin America and the Caribbean: Issues and potential solutions from the governance perspective. **Recycling**, [S.l.], v. 3, n. 2, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/recycling3020019>. Acesso em: 27 nov. 2021.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES (IDSC). A evolução das 5.570 cidades brasileiras em direção à Agenda 2030 da ONU. **Classificação para os municípios brasileiros**. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/rankings> Acesso em: 25 fev 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades e Estados**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/pelotas.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Trata Brasil. **Quem somos**. 2022a. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/quem-somos/> Acesso em: 05 set. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Trata Brasil. **Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil. 2022 (SNIS 2020)**. 2022b. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio\\_do\\_RS\\_2022.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_do_RS_2022.pdf) Acesso em: 5 set. 2022.

JACOBI, P. R. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, [S.l.], v.8, n. 1, p. 31-48, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/db4rjM8KWWZgP5TtCTXfXk/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 27 abr. 2020.



JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/wybqkw6cbYNf4zJc6PNdn5x/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, [S.l.], v.118, p. 189-205, mar. 2003b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/kJbkFbyJtmCrfTmfHxktgnt/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Governança institucional de problemas ambientais. **Política & Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 119-138, 2005. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DDwq1c1ZM8YJ:https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1969&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 5 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Aprendizagem social e formação de professores em educação para a sustentabilidade socioambiental. **Geologia USP**, São Paulo, v. 6, p. 5-10, 2013. (Publicação Especial). Disponível em: <http://www.ppegeo.igc.usp.br/index.php/GUSPPE/article/view/826>. Acesso em: 28 abr. 2021.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 25, n. 71, p. 135-158, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/YgnDNBgW633Y8nflF5pqLxc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2020.

JACOBI, P. R.; FRANCALANZA, A. P.; SILVA-SÁNCHEZ, S. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 61-81, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/7dKLF4jML3CwyqwNMt3QNzz/abstract/?lang=pt>. Acesso em 17 maio 2021.

JACOBI, P. R.; GÜNTHER, W. M. R.; GIATTI, L. L. Agenda 21 e governança. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 26, p. 331-340, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/3hCNbXSk9gKjSg64NRPzPh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2021.

JACOBI, P. R.; PAZ, M. G. A.; SANTOS, I. P. O. (Orgs.). **Metodologias para o fortalecimento do controle social no saneamento básico**. Fundação Nacional de Saúde; Universidade de São Paulo; São Paulo: USP, 2016. Disponível em: [http://www.funasa.gov.br/biblioteca-eletronica/publicacoes/estudos-e-pesquisas1/-/asset\\_publisher/qGiy9skHw4ar/content/metodologias-para-o-fortalecimento-do-controle-social-no-saneamento-basico/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_qGiy9skHw4ar\\_viewMode=print&\\_101\\_INSTANCE\\_qGiy9skHw4ar\\_languageId=pt\\_BR](http://www.funasa.gov.br/biblioteca-eletronica/publicacoes/estudos-e-pesquisas1/-/asset_publisher/qGiy9skHw4ar/content/metodologias-para-o-fortalecimento-do-controle-social-no-saneamento-basico/pop_up?_101_INSTANCE_qGiy9skHw4ar_viewMode=print&_101_INSTANCE_qGiy9skHw4ar_languageId=pt_BR) Acesso em: 15 jul. 2022.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.l.], v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DBXxLJvGdZr8yLLMbYms8ym/?lang=pt>. Acesso em: 11 maio 2020.

JAGER, N. W. *et al.* Pathways to implementation: Evidence on how participation in environmental governance impacts on environmental outcomes. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 30, n. 3, p. 383-399, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muz034>. Acesso em: 13 jan. 2022.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco (IRBr), 2006. 276p. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo\\_Rio\\_Joanesburgo.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf). Acesso em: 11 maio 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LAVALL, T. P.; OLSSON, G. Governança global e o desenvolvimento na sua pluridimensionalidade: um olhar sobre a Agenda 2030 das Nações Unidas. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 51-64, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/990/629>. Acesso em: 27 jun. 2021.

LEE, D. S. Restructuring municipal solid waste management and governance in Hong Kong: Options and prospects. **Waste Management & Research**, [S.l.], v. 38, n. 9, p. 1047-1063, 2020. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1177/0734242x20945185> Acesso em: 13 abr. 2022.

LEME, T. N. Governança Ambiental no nível municipal. In: MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 147-175. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9269/1/Governan%C3%A7a%20ambiental.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.

LEMOS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environmental Resources**, [S.l.], v. 31, p. 297-235, 2006. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2021.

LIU, Y.; XING, P.; LIU, J. Environmental performance evaluation of different municipal solid waste management scenarios in China. **Resources, Conservation and Recycling**, [S.l.], n. 125, p. 98-106, oct. 2017. Disponível em: <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.06.005>. Acesso em: 6 nov. 2022.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. S. M. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/yJsDxVZzfqnLsLWLP4Hzp7w/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 7 maio 2020.

LOZARDO, E. Apresentação. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 147-175. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9269/1/Governan%C3%A7a%20ambiental.pdf> Acesso em: 13 jan. 2022.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo e descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, [S.l.], v. 18, p. 62-72, 2004. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=Conselhos+gestores+e+o+processo+de+descentraliza%C3%A7%C3%A3o&btnG=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Conselhos+gestores+e+o+processo+de+descentraliza%C3%A7%C3%A3o&btnG=) Acesso em 12 jan. 2022.

MACHADO, P. A. L. Princípios da política nacional de resíduos sólidos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [S.l.], v. 24, n. 7, p. 25-33, 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16037203.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. D. P.; VALLE, T. F. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, fev. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tn3MvKggXHXHfgxw7xZD9Xy/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

MAROTTI, A. C. B.; PEREIRA, G. S. F.; PUGLIESI, E. Questões contemporâneas na gestão pública de resíduos sólidos: análise dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos a partir de seus objetivos e instrumentos. **Revista de Políticas Públicas**, [S.l.], v. 21, n. 1, p.339-364, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/6192/4498>. Acesso em: 26 jun. 2021.

MARTINS, G. A; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, M. F. *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59(2), p. 151-185. Abr/jun 2008. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/144> Acesso em: 17 nov. 2022.

MAZZARINO, J. M.; TURATTI, L.; PETTER, S. T. Environmental governance: Media approach on the united nations programme for the environment. **Environmental Development**, [S.l.], v. 33, p. 1-12, mar 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2020.100502>. Acesso em: 11 jun. 2020.

MEDEIROS, L. F. R.; MACÊDO, K. B. Catador de material reciclável: Uma profissão para além da sobrevivência? **Psicologia e Sociedade**, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 62-71, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/gWdXk8YT3TyLyGyNgrdLj7N/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAYO, M. C. S. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/82/59>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MOL, A. P. J. Urban environmental governance innovations in China. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 96-100, 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1877343509000049?via%3Dihub>. Acesso em: 17 jun. 2021.

MOL, A. P. J.; CARTER, N. T. China's environmental governance in transition. **Environmental Politics**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 149-170, 2006. Disponível em: <https://www-tandfonline.ez40.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1080/09644010600562765>. Acesso em: 17 jun. 2021.

MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. v. 1. 352p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governanca\\_ambiental.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental.pdf). Acesso em: 17 jun. 2021.

MOURA, A. S.; BEZERRA, M. C. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016, p. 147-175. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9269/1/Governan%C3%A7a%20ambiental.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.

NOGUEIRA, C. F. F. A. Política Nacional de Resíduos Sólidos, coleta seletiva e seus atores – o caso do Distrito Federal. **Revista Brasileira de Direito**, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 106-115, 2014. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/617/518>. Acesso em: 19 fev. 2021.

OLIVAL, A. A.; SPEXOTO, A. A.; RODRIGUES, J. A. Participação e cultura política: Os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **RER - Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, out./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/rSXj7mkwLq6DGnLc43jtKhB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

PAAVOLA, J. Environmental conflicts and institutions as conceptual cornerstones of environmental governance research. **CSERGE Working Paper EDM**, 2005. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80277/1/502235438.pdf>. Acesso em: 16 jan 2022.

\_\_\_\_\_. Institutions and environmental governance: A reconceptualization. **Ecological Economics**, v. 63, n. 1, p. 93-103, 2007. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S092180090600526X>. Acesso em: 07 out. 2021.

PAZ, M. G. A.; FRACALANZA, A. P. Controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/C9LyxyrKhCLQqP4RgGLK99f/?lang=pt>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PELOTAS. **Lei nº 3.279**, de 29 de dezembro de 1989. Instituiu a taxa de coleta de lixo e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1989/327/3279/lei-ordinaria-n-3279-1989-institui-a-taxa-de-coleta-de-lixo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 9 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica Municipal nº 1**, de 03 de abril de 1990. Dispõe sobre a lei orgânica do município de Pelotas. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-pelotas-rs>. Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.484/1979**, de 30 de agosto de 1979. Cria o Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental – COMPAM e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1979/248/2484/lei-ordinaria-n-2484-1979-cria-o-conselho-municipal-de-controle-do-patrimonio-ambiental-compam-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 9 jul. 2021.

PELOTAS. **Lei nº 2.772/1983**, de 01 de fevereiro de 1983. Dá nova redação aos artigos 2º e 4º da Lei nº 2.484 de 30/08/79 que cria o Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental – COMPAM. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1983/277/2772/lei-ordinaria-n-2772-1983-da-nova-redacao-aos-artigos-2-e-4-da-lei-n-2484-de-30-08-79-que-cria-o-conselho-municipal-de-controle-do-patrimonio-ambiental-compam> Acesso em: 9 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.835/1994**, de 21 de junho de 1994. Reestrutura o Conselho Municipal de Proteção Ambiental - COMPAM, revoga as leis municipais de nº 2.484 de 30.08.79, 2.772/83 e o DEC. nº 1551/80 e dá outras providências. 1994a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1994/384/3835/lei-ordinaria-n-3835-1994-reestrutura-o-conselho-municipal-de-protecao-ambiental-compam-revoga-as-leis-municipais-de-n-2484-de-300879-2772-83-e-o-dec-n-1551-80-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 9 jul. 2021.

PELOTAS. **Lei nº 3.906/1994**, de 19 de dezembro de 1994. Altera o inciso II, do Art. 3º da Lei nº 3.835/94, que institui o Conselho Municipal de proteção Ambiental - COMPAM. 1994b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1994/390/3906/lei-ordinaria-n-3906-1994-altera-o-inciso-ii-do-art-3-da-lei-n-3835-94-que-institui-o-conselho-municipal-de-protecao-ambiental-compam> Acesso em: 31 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.861**, de 09 de agosto de 1994. Institui o Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Defesa Ambiental - CAIAPAM, e dá outras providências. 1994c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1994/387/3861/lei-ordinaria-n-3861-1994-institui-o-cadastro-municipal-de-instrumentos-e-atividades-de-defesa-ambiental-caiapam-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 set. 2022.

PELOTAS. **Lei nº 3.863/1994**, de 09 de agosto de 1994. Dispõe sobre a realização de Relatório Anual da Qualidade Ambiental do município de pelotas-RAMB e dá outras providências. 1994d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1994/387/3863/lei-ordinaria-n-3863-1994-dispoe-sobre-a-realizacao-de-relatorio-anual-da-qualidade-ambiental-do-municipio-de-pelotas-ramb-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.292**, de 04 de junho de 1998. Dispõe sobre a regulamentação do art. 258 da Lei Orgânica Municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/resolucoes/LEI%20N-4292.pdf> Acesso em: 15 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.630**, de 05 de fevereiro de 2001. Altera a redação de dispositivos da Lei nº 3.381, de 10 de maio de 1991, criando a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Secretaria Municipal de Obras, a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental - SQA, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SEURB, a Secretaria Municipal da Cultura, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Assistência Social, altera a competência da procuradoria geral do município, cria cargos em comissão e dá outras providências. 2001a.(Revogada pela Lei nº 5.099/2005). Disponível em: [https://sapl.pelotas.rs.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2001/569/569\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.pelotas.rs.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2001/569/569_texto_integral.pdf) Acesso em: 16 set 2022.

PELOTAS. **Resolução nº 002**, de 17 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes para a gestão do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental – FMAM, e dá outras providências. 2001b. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/resolucoes/resolucao-002-2001.pdf> Acesso em: 16 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 001/2002**, de XX dezembro de 2002. Estabelece numeração sequencial para atos oficiais do COMPAM.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 018**, de 11 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre o novo Regimento Interno do Conselho Municipal de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/resolucoes/resolucao-018-2004.pdf> Acesso em: 17 det. 2022.

PELOTAS. **Resolução nº 034**, de 03 de julho de 2006. Estabelece procedimento único de gestão dos recursos do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental (FMAM), consolidando disposições anteriores e dando novas providências. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/resolucoes/RESOLUCAO%20034-2016%20COMPAM.pdf> Acesso em: 29 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-pelotas-rs>. Acesso em: 10 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.913/2012**, de 25 de junho de 2012. Estabelece normas e taxas para o licenciamento ambiental municipal, aumenta os prazos das licenças... (Revogada pela Lei nº 6.306/2015). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2012/592/5913/lei-ordinaria-n-5913-2012-estabelece-normas-e-taxas-para-o-licenciamento-ambiental-municipal-aumenta-os-prazos-das-licencas-revoga-a-lei-municipal-n-5210-de-30-de-dezembro-de-2005-o-inciso-iv-do-art-3-da-lei-municipal-n-4292-de-04-de-junho-de-1998-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15/01/2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Pelotas. **Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS)**. Pelotas (RS): Prefeitura Municipal de Pelotas, 2014. Disponível em: <https://silo.tips/download/plano-municipal-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos-pmgirs-municipio-de-pelo>. Acesso em: 30 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.841**, de 30 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) do Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/decreto/2015/585/5841/decreto-n-5841-2015-institui-o-plano-municipal-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos-pmgirs-do-municipio-de-pelotas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.411**, de 30 de dezembro de 2016. Institui a Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos no Município de Pelotas. Disponível em: [https://www2.sanep.com.br/sau\\_sanep/arquivos/4f8d6d7f185633814edc4b90f02e2de8.pdf](https://www2.sanep.com.br/sau_sanep/arquivos/4f8d6d7f185633814edc4b90f02e2de8.pdf). Acesso em: 9 jul. 2021.

PELOTAS. **Lei nº 6.547**, de 20 de março de 2018. Acrescenta o inciso XI ao artigo 33 da Lei Municipal nº 4.594/2000, que visa proibir no Município de Pelotas o recebimento ou o depósito de resíduos sólidos ou semissólidos oriundos de outros Municípios para fins de disposição final, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2018/654/6547/lei-ordinaria-n-6547-2018-acrescenta-o-inciso-xi-ao-artigo-33-da-lei-municipal-n-4594-2000-que-visa-proibir-no-municipio-de-pelotas-o-recebimento-ou-o-deposito-de-residuos-solidos-ou-semissolidos-oriundos-de-outros-municipio-para-fins-de-disposicao-final-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.669**, de 10 de janeiro de 2019. Declara de utilidade municipal as seguintes Cooperativas: Cooperativa Pelotense de Prestação de Serviços e Ação Social (COOPEL), Cooperativa de Trabalho de Catadores da Vila Castilho (COOPCVC), Cooperativa de Trabalho da Vila Governação (COOPERICLAÇO), Cooperativa de Trabalho dos Agentes Ambientais (FRAGET- COOTAFRA), União Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos (UNICOOP), Cooperativa de Trabalho e Reciclagem (COORECICLO). 2019a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2019/666/6669/lei-ordinaria-n-6669-2019-declara-de-utilidade-municipal-as-seguintes-cooperativas-cooperativa-pelotense-de-prestacao-de-servicos-e-acao-social-coopel-cooperativa-de-trabalho-de-catadores-da-vila-castilho-coopcv-cooperativa-de-trabalho-da-vila-governaco-coopericlaco-cooperativa-de-trabalho-dos-agentes-ambientais-fraget-cootafra-uniao-cooperativa-dos-catadores-de-residuos-solidos-unicoop-cooperativa-de-trabalho-e-reciclagem-cooreciclo?r=p> Acesso em: 23 nov. 2022.

PELOTAS. **Resolução nº 01/2019** de 09 de setembro de 2019. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Municipal de Proteção Ambiental e dá outras providências. 2019b. Disponível em: [https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/resolucoes/Regimento%20Interno%20-%20COMPAM%20\(Resolu%C3%A7%C3%A3o%2001-2019\).pdf](https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/resolucoes/Regimento%20Interno%20-%20COMPAM%20(Resolu%C3%A7%C3%A3o%2001-2019).pdf). Acesso em: 15 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Pelotas. **Relatório Anual de Qualidade Ambiental do Município de Pelotas – RAMB**. 2020. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/storage/servicos/meio-ambiente/RAMB%202020.pdf> Acesso em: 13 ago 2022.

\_\_\_\_\_. Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas - SANEP. Prefeitura Municipal de Pelotas. **Pelotas já produz quantidade de lixo esperada para 2030**. Prefeitura Municipal de Pelotas. 2020a. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/noticia/pelotas-ja-produz-quantidade-de-lixo-esperada-para-2030>. Acesso em: 8 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas - SANEP. Prefeitura Municipal de Pelotas. **Sobre o SANEP**. 2021. Disponível em: <https://portal.sanep.com.br/institucional>. Acesso em: 19 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Pelotas. **Município abre seleção para compor Comitê sobre Resíduos Sólidos**. Prefeitura Municipal de Pelotas, 2022. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/noticia/municipio-abre-selecao-para-compor-comite-sobre-residuos-solidos> Acesso em: 20 out. 2022.

PEREIRA, M. D. P.; SOUZA, K. S. Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): Avanços ambientais e viés social nos municípios de pequeno porte. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, [S.l.], v. 17, n. 32, p. 189-210, 2017. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/17509>. Acesso em: 13 fev. 2021.

PINHEIRO, E. T. Plano plurianual municipal como instrumento de governança ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: NUNES, M. S. (Org.). **Estudos em Direito Ambiental: Territórios, racionalidade e decolonialidade**. Campina Grande: Editora Licuri, 2022, p. 186-222. Disponível em: <https://editoralicuri.com.br/index.php/ojs/article/view/34>. Acesso em: 3 dez 2022.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 277 p. **E-Book**. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/11NVB1Phk8C5GxZR-BEGcGWX DQ7GtcYCY>. Acesso em: 13 fev. 2021.

QUIVY, R.; CHAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, Lisboa: Gradiva, 1998.

RAUBER, M. E. Apontamentos Sobre a Política Nacional De Resíduos Sólidos, Instituída Pela Lei Federal nº 12.305, de 02.08.2010. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental REGET - CT/UFMS**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 1-24, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/3893/2266>. Acesso em: 26 jun. 2021.

RIB CZUK, P.; NASCIMENTO, A. R. Governança, governabilidade, *accountability* e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 218-223, 2015. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/10112/6257>. Acesso em: 13 nov. 2021.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Org). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB. 2000.

ROUSSEAU, J. J. O contrato social. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. **E-Book**. Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-contrato-social.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2022.

ROY, D. K. **Governance, competitive ness and growth: The challenges for Bangladesh**. ADB Institute Discussion Paper nº 53. Manila: Asian Development Bank, 2006. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156690/adbi-dp53.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

SANTOS, V. M. N.; BACCI, D. L. C. Proposta para governança ambiental ante os dilemas socioambientais urbanos. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 31, n. 89, p. 199–212, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/b5P4yzsdCvC6PdQHNGrVyKK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 maio 2021.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 291-314, jan/dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/GpcvhF9ZZM3mBTnrjsD94gN/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.



SCOPUS. 2022. Disponível em: <https://www-scopus.ez40.periodicos.capes.gov.br/results/results.uri?sort=plf-f&src=s&st1=%22environmental+governance%22&nlo=&nlr=&nls=&sid=9d94aec70985a0094a8a1434543ff979&sot=b&sdt=cl&cluster=scosubtype%2c%22ar%22%2ct&sl=41&s=TITLE-ABS-KEY%28%22environmental+governance%22%29&origin=resultslist&zzone=leftSideBar&editSaveSearch=&txGid=c38c10808b51a0090cfe503576babcd8>. Acesso em 5 nov. 2022.

SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (SEMA). **Nota técnica nº 002/2020/DIPLA/DRHS, de 7 de agosto de 2020**. Assunto: Inserção de municípios e bacias hidrográficas no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/bacias-hidrograficas>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SEIXAS, C. S. *et al.*. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81404/77712>. Acesso em: 18 jan. 2021.

SILVA, É. A. F.; ALCÂNTARA, V. D. C.; PEREIRA, J. R. Governança e Esfera Pública Sobre Resíduos Sólidos Urbanos no Âmbito Municipal. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 137-152, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3515/351557812002/351557812002.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

SILVEIRA, J. G. Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 28, 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPUH, 2015, 17p. Disponível em: [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548945023\\_a32ab770b22487aaa87dcbe9d85f6a03.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548945023_a32ab770b22487aaa87dcbe9d85f6a03.pdf). Acesso em: 11 ago. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (SINIR). **Relatório Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos**. 2022a. Disponível em: <https://.gov.br/relatorios/municipal/> Acesso em: 2 ago. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (SINIR). **Painel de Destinação**. 2022b. Disponível em: <https://sinir.gov.br/paineis/destinacao/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO BÁSICO (SNIS). **Mapa de Indicadores de Resíduos Sólidos**. 2023a. Disponível em: [http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/residuos\\_solidos/mapa-indicadores?cod=4314407](http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/residuos_solidos/mapa-indicadores?cod=4314407). Acesso em: 10 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Mapa de Indicadores de Esgoto**. 2023b. Disponível em: [http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua\\_esgoto/mapa-esgoto/?cod=4314407](http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-esgoto/?cod=4314407). Acesso em: 10 mar. 2023.

SONI, A; PATIL, D; ARGADE, K. Municipal Solid Waste Management. **Procedia Environmental Sciences**, [S.l.], v. 35, p. 119-126, 2016, Disponível em: <https://www.science-direct.com/science/article/pii/S1878029616301463> Acesso em: 7 ago 2022.

SOUZA, J. M. M. **Relatório Técnico 82**. Análise e avaliação da sustentabilidade na indústria mineral. 2009 Disponível em: [http://antigo.mme.gov.br/documents/36108/450079/P56\\_RT82\\_Sustentabilidade.pdf/1f2e51d4-22fb-557f-f2ae-aaec075650d8?version=1.0](http://antigo.mme.gov.br/documents/36108/450079/P56_RT82_Sustentabilidade.pdf/1f2e51d4-22fb-557f-f2ae-aaec075650d8?version=1.0) Acesso em: 11 ago. 2022.

SOUZA, D. B.; NOVICKI, V. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. **EccoS Revista Científica**, n. 25, p. 235-249, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/715/71521708013.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325>. Acesso em: 18 jun. 2021.

TEIXEIRA, J. C. M.; ARAÚJO, M. A. D. Implementação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Município de Natal (RN): O papel dos atores. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], v. 12, n. 4, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/6224/5969>. Acesso em: 14 fev. 2021.

THIOLLENT, Michel. **Crítica Metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1981.

TORRES, R. D. Governabilidade, governança e poder informal: Um problema central de sociologia política. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan.-mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/MzgKjttyLw33kM6fMzDb5yt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TOZONI-REIS, M. F.C. Formação dos educadores ambientais e paradigmas em transição. **Ciência & Educação**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 83-96, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ciedu/a/bbYKPG7XyxtSQXzLVnkQkQq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

TRINDADE, L. L.; SCHEIBE, L. F.; RIBEIRO, W. C. A governança da água: o caso dos Comitês dos rios Chapecó e Irani - SC. **GEOSUL**, Florianópolis, v. 33, n. 68, p. 36-57, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2018v33n68p36/37341>. Acesso em: 11 jun. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WEISS, J. S. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. v. 1. 352p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governanca\\_ambiental.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental.pdf). Acesso em: 17 jun. 2021.

WESSELINK, A. *et al.* O. Rationales for Public Participation in Environmental Policy and Governance: Practitioners, Perspectives. **Environment and Planning A**, [S.l.], v. 43, n. 11, p.2688–2704, 2011. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1068/a44161>. Acesso em: 3 dez. 2022.

WILDHAGEN, R. O.; NASCIMENTO, D. C.; TEODÓSIO, A. S. S. Intenções e tensões da governança ambiental no Brasil: uma análise crítica da participação popular em conselhos municipais de meio ambiente. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out. 2016. Disponível em: [http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao\\_ambiental/article/view/3446/2808](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3446/2808). Acesso em: 21 dez. 2020.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development.**

Managing development: the governance dimension, 1991. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341\\_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf). Acesso em: 1º out. 2021.

\_\_\_\_\_. The International Bank for Reconstruction and Development. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**, 2022. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: 27 nov. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. - Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, L. C. H. Metodologia da pesquisa. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC, 2013. 134p. **Ebook**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1CFs2796OimO6GQ1WIXwYw2V2IopirWnn/view>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ZHONG, L. J.; MOL, A.P. J. Participatory environmental governance in China: Public hearings on urban water tariff setting. **Journal of environmental management**, [S.l.], v. 88, n. 4, p. 899-913, 2008. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1016/j.jenvman.2007.04.018>. Acesso em: 14 jan. 2022.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: Desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 23, n. 68, p. 97-107, out. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gL9s5ytDQ9jvzVH5GvtsbXw/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado (a) participante,

“Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa **GOVERNANÇA AMBIENTAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS): UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE PELOTAS (RS)**, desenvolvida pela discente Alexandra Hafele de Oliveira do Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade Federal de Rio Grande (FURG) sob a responsabilidade do Professor Dr. Lucas Santos Cerqueira (FURG/UFRB).

**OBJETIVO DO ESTUDO:** Caracterizar a governança ambiental no município de Pelotas (RS) em observância aos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

**COMITÊ DE ÉTICA:** O presente estudo por envolver pesquisa com seres humanos, foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da FURG (CEP-FURG), o qual visa preservar os interesses dos participantes da pesquisa atendendo às Resoluções nº 466/2012 e nº 510/2016 as quais estão direcionadas ao cumprimento da ética, justiça e equidade. O CEP está situado no Campus Carreiros da FURG, Av. Itália, km 8, bairro Carreiros, Rio Grande/RS, Brasil. CEP: 96203-900, telefone (53) 3237-3011, contato de e-mail cep@furg.br e homepage <https://propesp.furg.br/pt/comites/cep-furg>.

**COLETA DE DADOS:** Assegura-se que a coleta de dados iniciou após a submissão e aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) a qual atende as determinações estabelecidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº 466/2012 e nº 510/2016.

**RISCOS DA PESQUISA:** A pesquisa demonstra riscos mínimos evidenciados por razões psicológicas como constrangimento. Diante disso, será garantida a confidencialidade dos entrevistados e das informações recebidas, sendo fornecida assistência imediata, integral e gratuita se for necessário ao participante, podendo o mesmo interromper sua participação a qualquer momento quando julgar apropriado.

**BENEFÍCIOS DA PESQUISA:** O participante da pesquisa terá acesso a este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) estando descrito todas as etapas da pesquisa, a qual será emitida duas vias, ficando uma de posse do participante e a outra pela pesquisadora. O anonimato do participante será preservado, sendo possível que esse poderá interromper, encerrar ou desistir de sua participação na pesquisa em qualquer momento da entrevista. Salienta-se que este estudo tem finalidade exclusivamente acadêmica. A participação na pesquisa também visa benefícios como a promoção do conhecimento científico através da caracterização da governança ambiental de Pelotas (RS) a qual poderá promover novos diálogos aos seus participantes e espaços de participação, podendo contribuir em estudos para outros municípios da região.

**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** O recrutamento dos participantes atenderá a metodologia amostragem bola de neve a qual direciona o pesquisador a informantes-chave os quais poderão recomendar outros participantes que contribuam de forma satisfatória com o objetivo da pesquisa. Após a realização de cada entrevista, será aplicado o critério de saturação teórica o qual demonstra o momento que as respostas obtidas entre todos os participantes passam a ser redundantes para a pesquisa, representando o momento de cessar novas entrevistas e partir para a análise dos dados final através da técnica denominada análise de conteúdo.

**LOCAL e DATA DA ENTREVISTA:** A combinar com o participante da pesquisa, podendo segundo os procedimentos metodológicos deste estudo ser: face a face, telefone ou através de *softwares* como *Google Meet*, *Skype*, *WhatsApp* entre outros a critério do entrevistado, atentando aos protocolos sanitários da pandemia do Coronavírus.

**TEMPO DE ENTREVISTA:** Não há um período estabelecido para respondê-la, atentando-se a qualidade das respostas quanto ao objetivo da pesquisa.

**CONSIDERAÇÕES:** Assegurar um ambiente livre de ruídos e garantir a privacidade do participante da pesquisa.

**GRAVAÇÃO DE ÁUDIO:** Solicito a gravação da entrevista em áudio exclusivamente para a transcrição textual das informações para a pesquisadora e logo após a conclusão da dissertação será apagado. Diante disso, você permite a gravação? SIM (....) NÃO (....)

**Assinando este Termo de Consentimento tenho ciência:**

- Da garantia de privacidade, sigilo, anonimato e confidencialidade, assim como acesso aos resultados da pesquisa;
- Que meus dados pessoais serão mantidos em sigilo e os resultados obtidos na pesquisa serão utilizados apenas para alcançar os objetivos do trabalho, expostos acima, incluída sua publicação na literatura científica especializada;
- Que estou livre para recusar ou interromper minha participação, o que não me causará nenhum prejuízo, tendo a garantia de retirar meu consentimento em qualquer momento da pesquisa, tendo a liberdade de participar ou não deste estudo;
- Que a resposta a este instrumento não causa risco à minha saúde física e mental, não sendo provável, também, que cause desconforto emocional;
- Que ao participar desta pesquisa não há qualquer despesa ou compensações financeiras para mim;
- Que o participante que vier sofrer algum dano em virtude de sua participação na pesquisa tem direito à indenização por parte do pesquisador e da instituição envolvida na pesquisa;
- Que qualquer dano ou risco que o participante possa sofrer, a pesquisadora tomará providências e informará ao CEP/FURG, podendo ser interrompida a entrevista;
- Que fui esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Rio Grande (CEP FURG) e que poderei contatá-lo para apresentar recursos ou reclamações em relação à pesquisa pelo telefone (53) 3237-3011 ou e-mail cep@furg.br;
- Que poderei entrar em contato com a responsável pelo estudo, sempre que julgar necessário pelo telefone (53) 98131-2329 ou e-mail oliveiraaho@hotmail.com;
- Que este Termo de Consentimento (TCLE) é entregue em duas vias, sendo que uma permanecerá com a pesquisadora responsável e eu terei acesso a uma via original ou via e-mail digitalizada atendendo aos protocolos sanitários da pandemia do Coronavírus.

Li e concordo em participar como voluntário(a) desta pesquisa, sob a responsabilidade do(s) pesquisador(es) Professor Dr. Lucas Santos Cerqueira e da discente Alexandra Hafele de Oliveira do Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade Federal de Rio Grande (FURG/RS).

Atesto o recebimento de uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme recomendações do CEP-FURG.

Obrigada pela sua participação!

## APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

### ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

*(Apresentação da pesquisa ao Entrevistado)*

Este roteiro de entrevista tem como **objetivo caracterizar a governança ambiental no município de Pelotas (RS) em observância aos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**.

#### **Objetivos específicos:**

1. Identificar os atores envolvidos, seus papéis e atuação na governança ambiental na gestão de resíduos sólidos no município de Pelotas (RS);
2. Descrever como os espaços de governança ambiental na gestão de resíduos sólidos estão estruturados no município de Pelotas (RS);
3. Verificar os limites e possibilidades da governança ambiental na gestão de resíduos sólidos no município de Pelotas (RS).

As perguntas estão apresentadas de forma a dar um direcionamento a uma entrevista semiestruturada individual, podendo ter sua ordem alterada desde que garanta a abordagem dos principais tópicos. A partir disso, as informações obtidas na entrevista serão objetos de análise de dados os quais constituirão **exclusivamente** os resultados desta pesquisa.

Solicita-se a sua participação de forma voluntária para responder as seguintes perguntas, **respeitando os aspectos éticos** conforme a determinação da Resolução nº 466/2012 e Resolução nº 510/2016 sendo fornecido para este fim um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Solicita-se a gravação da entrevista em áudio **exclusivamente para a transcrição textual** das informações para a pesquisadora e logo após a conclusão da dissertação será apagado. Diante do exposto, você permite a gravação? SIM (...) NÃO (...)

**Agradecemos a sua colaboração.**

---

Nome

---

Alexandra Hafele de Oliveira

## **ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS**

1. Nome completo:
2. Escolaridade/formação acadêmica:
3. É representante do Conselho ou do Comitê Diretor?
4. Representa: órgão público/entidade privada/sociedade civil/ONG?
5. Há quanto tempo participa do Conselho/Comitê?
6. Há debate do conselheiro com a entidade que você representa no do Conselho/Comitê?
7. Quais são as competências do Conselho/Comitê? E quanto a gestão dos resíduos sólidos?
8. Como está estruturado o Conselho/Comitê?
9. Como são definidos os representantes do Conselho/Comitê?
10. Como são definidas as pautas das reuniões?
11. Onde ocorrem as reuniões? Qual a periodicidade?
12. Como ocorre a divulgação das reuniões?
13. O Conselho/Comitê tem site na internet?
14. Quanto aos documentos (legislações), regimentos, atas, resultados dos encontros como são disponibilizados?
15. Como o Conselho/Comitê se mantém financeiramente?
16. Como é a gestão do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental (FMAM)?
17. Qual contribuição do Conselho/Comitê para a governança ambiental na gestão dos resíduos sólidos?
18. Qual limitação o Conselho/Comitê enfrenta quanto a governança ambiental na gestão dos resíduos sólidos?
19. Como a sociedade tem acesso junto ao Conselho/Comitê?
20. Como são tratados esses interesses? Há canais de comunicação com a sociedade?
21. Quais instrumentos da PNRS já foram implementados no município e como estão sendo executados?
22. Qual limitação o Conselho/Comitê observa quanto ao cumprimento dos instrumentos da PNRS?
23. Quais conquistas e dificuldades do Conselho/Comitê em relação à PNRS?
24. Quais pontos fortes e fracos do Conselho/Comitê?

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

1. Possui alguma dúvida sobre esta pesquisa?
2. Gostaria de abordar outra temática que considere importante para contribuir com a pesquisa?
3. Data e local da entrevista:
4. Duração da entrevista (início, interrupções e finalização):

## APÊNDICE C – PLANILHA DE CONTROLE DE PRESENCAS

### Resumo da planilha de controle de presenças do COMPAM biênio 2021/2022

| ENTIDADES             | TOTAL REUNIÕES | TOTAL FALTAS | % DE FALTAS | OBSERVAÇÕES  |
|-----------------------|----------------|--------------|-------------|--|
| Sociedade civil       | 17             | 11           | 64,71%      | 3 ausências consecutivas e + de 5 ausências alternadas |
| Sociedade civil       | 17             | 9            | 52,94%      | 3 ausências consecutivas e + de 5 ausências alternadas |
| Sociedade civil       | 17             | 8            | 47,06%      | 3 ausências consecutivas e 5 ausências alternadas      |
| Administração pública | 17             | 8            | 47,06%      | 3 ausências consecutivas e 5 ausências alternadas      |
| Administração pública | 17             | 7            | 41,18%      | 5 ausências alternadas                                 |
| Sociedade civil       | 17             | 5            | 29,41%      | 5 ausências alternadas                                 |
| Sociedade civil       | 17             | 5            | 29,41%      | 3 ausências consecutivas                               |
| Sociedade civil       | 17             | 4            | 23,53%      | 3 ausências consecutivas                               |
| Sociedade civil       | 17             | 3            | 17,65%      | ok - 3 ausências alternadas                            |
| Sociedade civil       | 17             | 3            | 17,65%      | ok - 3 ausências alternadas                            |
| Sociedade civil       | 17             | 3            | 17,65%      | ok - 3 ausências alternadas                            |
| Administração pública | 17             | 3            | 17,65%      | ok - 3 ausências alternadas                            |
| Administração pública | 17             | 3            | 17,65%      | ok - 3 ausências alternadas e 1 falta justificada      |
| Administração pública | 17             | 3            | 17,65%      | ok - 3 ausências alternadas e 1 falta justificada      |
| Administração pública | 17             | 3            | 17,65%      | ok - 3 ausências alternadas e 2 faltas justificadas    |
| Sociedade civil       | 17             | 2            | 11,76%      | ok - 2 ausências alternadas                            |
| Sociedade civil       | 17             | 2            | 11,76%      | ok - 2 ausências alternadas                            |
| Sociedade civil       | 17             | 2            | 11,76%      | ok - 2 ausências alternadas e 1 falta justificada      |
| Sociedade civil       | 17             | 2            | 11,76%      | ok - 2 ausências alternadas e 3 faltas justificadas    |
| Administração pública | 17             | 2            | 11,76%      | ok - 2 ausências alternadas                            |
| Administração pública | 17             | 2            | 11,76%      | ok - 2 ausências alternadas e 4 faltas justificadas    |
| Administração pública | 17             | 1            | 5,88%       | ok - 1 ausência e 2 faltas justificadas                |
| Administração pública | 17             | 1            | 5,88%       | ok - 1 ausência e 2 faltas justificadas                |
| Sociedade civil       | 17             | 1            | 5,88%       | ok - 1 ausência  |
| Administração pública | 17             | 1            | 5,88%       | ok - 1 ausência  |
| Administração pública | 17             | 1            | 5,88%       | ok - 1 ausência  |
| Administração pública | 17             | 0            | 0,00%       | ok - 2 faltas justificadas                             |
| Sociedade civil       | 17             | 0            | 0,00%       | ok - 1 falta justificada                               |
| Administração pública | 17             | 0            | 0,00%       | ok - 1 falta justificada                               |
| Administração pública | 17             | 0            | 0,00%       | ok - 1 falta justificada                               |
| Administração pública | 17             | 0            | 0,00%       | ok - 1 falta justificada                               |
| Sociedade civil       | 17             | 0            | 0,00%       | 100% presença  |
| Sociedade civil       | 17             | 0            | 0,00%       | 100% presença  |
| Sociedade civil       | 17             | 0            | 0,00%       | 100% presença  |
| Sociedade civil       | 17             | 0            | 0,00%       | 100% presença  |
| Administração pública | 17             | 0            | 0,00%       | 100% presença  |
| Administração pública | 17             | 0            | 0,00%       | 100% presença  |
| Administração pública | 17             | 0            | 0,00%       | 100% presença  |

Fonte: Elaboração própria baseada nas atas de agosto/2021 a novembro/2022.