

# Participação social na esfera ambiental: o caso do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Ribeirão Preto, SP

Social participation in the environmental sphere: the case of the Municipal Environmental Defense Council of Ribeirão Preto, São Paulo, Brazil

*Participación social en el ámbito ambiental: el caso del Consejo Municipal de Defensa del Medio Ambiente de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil*

Luene Pessoa Vicente<sup>1</sup>

Anaís Freitas Silveira<sup>1</sup>

Maria Rita Raimundo e Almeida<sup>2</sup>

Recebido em: 24/01/2021; revisado e aprovado em: 15/03/2023; aceito em: 24/03/2023

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v24i2.3573>

**Resumo:** Apesar dos conselhos serem construídos sobre os pilares da democracia representativa e possuírem legalmente a função de aproximar a sociedade civil e as esferas governamentais da tomada de decisões, a transposição prática desses pressupostos necessita de verificação. Este artigo teve como objetivo analisar o formato de participação executado no Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) de Ribeirão Preto, SP, em relação à proposta teorizada para conselhos e as determinações dispostas em lei. Para tanto, foi realizada uma análise documental das atas das reuniões ordinárias do COMDEMA, entre 2016 e 2020, considerando-se as perspectivas de composição do conselho, participação dos membros e natureza das pautas. Quanto à composição do conselho, com exceção de duas vagas, todas as cadeiras de entidades previstas em Regimento Interno foram preenchidas; já em relação à assiduidade, 12,8% das reuniões foram canceladas por falta de quórum. Os assuntos de pauta são de caráter estratégico e organizacional. As intervenções dos conselheiros nas reuniões são realizadas com maior frequência por representantes específicos, o que pode ser atribuído à formação de Câmaras Técnicas paralelas de pré-discussão de assuntos que serão levados às reuniões ordinárias. Assim, pelas análises realizadas, pode-se observar que o COMDEMA possui um funcionamento alinhado às determinações legais e apresenta envolvimento dos seus membros.

**Palavras-chave:** meio ambiente; gestão participativa; participação social; COMDEMA.

**Abstract:** Although councils are built on the pillars of representative democracy and legally have the function of bringing civil society and governmental spheres closer to decision-making, the practical transposition of these assumptions needs verification. This article aimed to analyze participation carried out in the Municipal Council for the Defense of the Environment (COMDEMA) of Ribeirão Preto, SP, concerning the proposal theorized for councils and the determinations provided by law. To this end, a documental analysis of the minutes of ordinary meetings of COMDEMA (2016-2020) was carried out, considering the perspectives of the composition of the board, the participation of members, and the nature of the agendas. Concerning the composition of the board, with the exception of two vacancies, all the chairs of entities provided for in the Internal Regulations were filled; in terms of attendance, 12.8% of meetings were canceled due to lack of quorum. The interventions of the councilors in meetings are carried out more frequently by specific representatives, which can be attributed to the formation of parallel Technical Chambers for previous discussion of matters that will be taken to ordinary meetings. Thus, by the performed analyzes, it can be observed that COMDEMA operates in line with the provisions set forth in law and presents the involvement of its members.

**Keywords:** environnement; participative management; social participation; COMDEMA.

**Resumen:** Si bien los consejos se construyen sobre los pilares de democracia representativa y legalmente tienen la función de acercar a la sociedad civil y las esferas gubernamentales a la toma de decisiones, es necesario verificar la transposición práctica de estos supuestos. Este artículo tuvo como objetivo analizar el formato de participación en el Consejo Municipal de Defensa del Medio Ambiente (COMDEMA) de Ribeirão Preto, SP, en relación a la propuesta teorizada de consejos y las determinaciones previstas en la ley. Para ello, se realizó un análisis documental de las actas de las reuniones ordinarias de COMDEMA, entre 2016 y 2020,

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Itajubá, Minas Gerais, Brasil.



se considerando las perspectivas de composición del consejo, participación de los miembros y naturaleza de las agendas. En cuanto a la composición del consejo, a excepción de dos puestos, se llenaron todas las cátedras de entidades previstas en el Reglamento Interior; en cuanto a la asistencia, el 12,8% de las reuniones fueron canceladas por falta de quórum. Los temas de la agenda son de carácter estratégico y organizativo. Las intervenciones de los concejales en las reuniones son realizadas con mayor frecuencia por representantes específicos, lo que puede atribuirse a la formación de Cámaras Técnicas paralelas para la pre-discusión de los asuntos que se llevarán a las reuniones ordinarias. Así, se puede observar que COMDEMA opera en línea con lo establecido en la ley y presenta participación de sus miembros.

**Palabras clave:** medio ambiente; administración participativa; participación social; COMDEMA.

---

## 1 INTRODUÇÃO

Do político ao técnico, o Estado e suas organizações podem assumir diferentes configurações a respeito de instituições, dinâmica, orientação, organização política e gestão pública, configurações as quais, em momento pós-absolutismo, tiveram como plano de fundo o desenvolvimento de uma burocracia pautada em racionalidade e eficiência (BRESSER-PEREIRA, 2004; LAVALLE *et al.*, 2018). Esse *framework* pode ser observado na definição de Mannheim para organização, trazida por Bresser-Pereira (2004, p. 7), a qual é tida como “um tipo de cooperação no qual funções de cada parte do grupo são precisamente preordenadas e estabelecidas e há uma garantia de que as atividades planejadas serão executadas sem maiores fricções”; assim, nas organizações ou burocracias, a divisão do trabalho é feita de forma racional, ou seja, em coerência com resultados previamente almejados.

Neste sentido, diversos arranjos foram observados em diferentes sociedades e, permeando tais arranjos e encaixes institucionais, é possível identificar diversas maneiras de fazer e orientar as políticas públicas, as quais podem ser implementadas de maneira altamente centralizadora ou de maneira mais ramificada, com divisões e associações entre diferentes esferas do governo e com a sociedade civil organizada (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Ainda segundo esses autores, a estratégia operacional que permeia uma nova concepção de políticas públicas possui uma dinâmica que flerta com mecanismos de comando e controle mais descentralizados, dialogando também com uma democracia mais representativa, uma vez que a participação social possui importante papel em estruturas organizacionais estatais mais descentralizadas. Nesse novo modelo de interação entre sociedade e Estado, não mais tão pautado em situações de demandas e confronto direto (LAVALLE *et al.*, 2018), a participação social é vista como uma forma de institucionalização de ideias, associada a recursos como a política de proximidade, a ocupação de cargos na burocracia, a participação institucionalizada e protestos e ação direta, que são rotinas de interação socioestatais amplamente identificadas no Brasil (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Ao pensar a participação social como uma parte do processo de redefinição da conformação pública e privada (JACOBI, 2006), observada no processo brasileiro de redemocratização (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), esta forma de interação adquire o importante papel de levar indivíduos, antes afastados do processo decisório governamental, a uma posição de acesso ao poder, a depender da permeabilidade das instituições para tal. Essas transformações político-institucionais representam um ganho aos movimentos civis organizados, favorecendo o balanço de interesses, expectativas e resultados, os quais não estariam, desta forma, somente baseados em interesses do Estado (JACOBI, 2006).

Em diferentes esferas, em especial após os anos 2000, o período de transição pós-democrática foi marcado pelo aumento da participação social em decisões políticas (ABERS;

SERAFIM; TATAGIBA, 2014), e na esfera ambiental não foi diferente. Na década de 1980, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, Lei Federal n. 6.938/1981), a qual estabelece o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e se destacou por possuir um forte caráter descentralizador (MOURA, 2016).

Assim, um dos principais recursos de acesso social à esfera pública são os conselhos. Instituídos pela PNMA, esses espaços se tornam um importante veículo de “práticas participativas co-responsabilizadoras” (JACOBI, 2006, p. 218). De acordo ainda com a PNMA, o órgão superior de função consultiva e deliberativa do SISNAMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BRASIL, 1981). Reproduzindo este modelo, regionalmente, tem-se os Conselhos Estaduais do Meio Ambiente (CONSEMA) e, localmente, os Conselhos Municipais do Meio Ambiente (COMDEMA), os quais podem representar um incentivo à participação civil no desenvolvimento e implementação da legislação ambiental (JACOBI, 2006). Segundo Farias (2010, p. 123),

[...] os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, instâncias deliberativas voltadas para o exame de projetos do poder executivo e do setor privado, que impliquem em problemas na esfera educacional e impactos ambientais, se tornaram fóruns de disseminação de informações, de construção coletiva de conhecimento na área e de participação da sociedade civil em seu colegiado.

Esses órgãos, constituídos por “representantes das camadas da sociedade, do executivo e do setor privado” (FARIAS, 2010, p. 123), garantem legalmente a participação da sociedade civil em processos decisórios. Porém, essa participação é questionada por alguns autores (TATAGIBA, 2002; JACOBI, 2006; FARIAS, 2010; EMPINOTTI, 2011; BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017). Há também a consideração de que conselhos podem estar mais associados a um órgão formado por outros órgãos do que um espaço de participação direta, formato colocado pela Constituição Federal de 1988 (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017). Segundo Tatagiba (2002), apesar desse grande avanço determinado pela abertura institucional à participação social, é necessário olhar atentamente a esses centros de partilha de poder, uma vez que atores governamentais podem, em algumas situações, recusar-se a aceitar o peso popular nas decisões a serem tomadas. De acordo com Jacobi (2006), a questão da desigualdade financeira causa um desbalanço de poder, com alguns atores possuindo mais participação e poder decisório do que outros; assim, CONSEMA e CONDEMA podem tornar-se controlados principalmente pelo Executivo, o que coloca uma dúvida no pressuposto legal da participação social garantida por lei, já que a cooperação pode não ser equivalente entre atores dos conselhos e os confrontos de interesses podem ser invisibilizados pela diferença no poder interventivo. Corroborando o colocado, Farias (2010, p. 123) também questiona a participação social nos conselhos à medida que estes podem não refletir as práticas democráticas à luz das quais foram criados, podendo ser tomados como fachadas legitimadoras de “práticas capitalistas depredadoras e degradadoras do meio ambiente”. Além dessa questão de real participação já ser um fator alarmante, outra que requer um olhar mais atento é a quantidade de trabalhos tratando sobre a participação e atuação dos CONDEMA. Segundo Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), em um levantamento sobre o perfil geral das produções sobre conselhos publicadas entre 2000 e 2011, ocorreu um aumento do número de estudos sobre conselhos entre 2006 e 2011; porém, campos acadêmicos que não estão inclusos em Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas e Ciências da Saúde correspondem a uma parcela muito baixa da fatia de publicações. No campo do meio ambiente, isto mostra uma continuação da situação apresentada por Farias (2010), ao relatar que há poucos

trabalhos que analisam os Conselhos Municipais do Meio Ambiente, o que pode refletir um possível descaso com tais espaços. Ainda, Ferreira e Fonseca (2014) apontam para a necessidade de mais estudos sobre o tema.

Considerando-se o importante papel dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, sua função na manutenção da democracia representativa e suas possíveis defasagens democráticas, este artigo pretende acrescentar-se às produções que voltam o olhar aos Conselhos Municipais do Meio Ambiente. Sendo assim, esta pesquisa teve como objetivo analisar o formato de participação executado no Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) de Ribeirão Preto, SP, em relação à proposta teorizada para conselhos e as determinações dispostas em lei. Para tal, foram utilizados como métricas de participação: I) a composição do COMDEMA, tendo como indicadores a paridade entre as categorias participativas e a ocupação de cadeiras pela sociedade civil; II) a periodicidade das reuniões, tendo por base o número previsto de reuniões *versus* o número realizado; III) a presença das entidades nas reuniões, utilizando como indicativo a assiduidade nas reuniões; IV) os assuntos abordados, com a categoria e a natureza dos assuntos como indicativos da atuação do conselho; e, por fim, V) as intervenções das entidades nas reuniões, métrica analisada com base em dados quantitativos de interações gerais por parte das entidades e interações observadas em cada categoria de assunto.

## 2 METODOLOGIA

A abordagem metodológica utilizada ao longo da pesquisa é de natureza mista, qualitativa-quantitativa, tendo sido realizada uma análise documental das atas do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) de Ribeirão Preto, SP. A pesquisa documental se caracteriza pela análise de uma realidade a partir das informações documentadas em fontes primárias, sendo que os documentos a serem analisados devem ser vistos como meios de comunicação (FLICK, 2009). Foram incluídas na pesquisa 47 atas de reuniões ordinárias, referentes a duas gestões concluídas do COMDEMA: 2016-2018 e 2018-2020. O número total de reuniões realizadas (não canceladas) foi 41, sendo 23 na primeira gestão analisada e 18 na segunda. As atas de reuniões canceladas por falta de quórum foram utilizadas somente nas análises de presença dos membros, já que não possuíam intervenções ou assuntos de pauta. Apenas as reuniões ordinárias foram consideradas nesta pesquisa, a fim de verificar se a assiduidade e participação nas reuniões previamente marcadas estavam sendo cumpridas. A primeira gestão teve duração entre os meses de agosto de 2016 e junho de 2018 (Portaria da Secretaria Municipal do Meio Ambiente n. 723/2016), e a segunda, entre os meses de julho de 2018 e setembro de 2020 (segundo a Ata da Primeira Reunião Extraordinária do COMDEMA, de 2018, com pauta específica para “Eleição da Sociedade Civil Organizada para composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – Biênio 2018/2020”, e a Ata da Sétima Reunião Ordinária do COMDEMA, de 2018, onde consta a “Posse dos Novos Conselheiros(as)” e a “Eleição do Vice-Presidente e 1º Secretário”). Todas as atas foram obtidas por meio do portal *online* da Prefeitura de Ribeirão Preto.

A partir das atas, extraíram-se dados sobre composição do conselho, assiduidade dos conselheiros nas reuniões, natureza e categoria dos assuntos pautados e intervenções dos membros nas discussões. Sobre a composição do conselho, os dados das atas foram complementados por dados de portarias publicadas no Diário Oficial do Município de Ribeirão

Preto, SP, permitindo o levantamento das entidades componentes no conselho e suas variações no período estudado. Para a análise dos assuntos, foram identificadas todas as pautas de cada uma das 47 atas, considerando-se, para isso, os assuntos em destaque ao longo das atas; posteriormente, foi realizada uma categorização destes assuntos, os quais foram agrupados por similaridade de temas *a posteriori* da análise das atas. A categorização foi realizada a fim de permitir uma visão global das pautas consideradas ao longo das reuniões. Para as análises de presença e intervenções dos membros, foram utilizadas as entidades que eles representavam como unidade participante a fim de que a avaliação pudesse ser realizada independentemente da gestão e para garantir o anonimato de pessoas na pesquisa. Para as discussões sobre as falas e as intervenções das entidades, foi utilizada como parâmetro a existência de manifestações, transcritas nas atas, dos representantes de cada entidade, em cada assunto. Cada entidade que tenha realizado pelo menos uma fala em um assunto foi considerada como uma intervenção e, de uma forma mais ampla, uma representação da participação das entidades.

No caso das cadeiras destinadas a Organizações Não Governamentais (ONG), a ONG 1 foi a mesma nas duas gestões analisadas. Em relação às demais, em função de não permanecerem as mesmas, foram pareadas na análise aquelas com maior participação nos dois períodos (por exemplo, a ONG mais participativa na primeira gestão e a ONG mais participativa na segunda gestão foram agrupadas como ONG 4). Desta forma, os dados das ONGs 2-4 representaram ONGs diferentes em cada gestão, sendo agrupadas de acordo com o grau de participação.

As informações das atas também foram relacionadas ao Regimento Interno do COMDEMA (COMDEMA, 1994) e às Leis Complementares municipais que o instituíram, n. 287/1993 (RIBEIRÃO PRETO, 1993) e n. 2.381/2010 (RIBEIRÃO PRETO, 2010), a fim de verificar as determinações dispostas em lei. Os dados foram plotados em planilhas Excel e as análises quantitativas foram realizadas no mesmo programa.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O COMDEMA de Ribeirão Preto, cidade com população estimada em 711.825 habitantes para o ano de 2020 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE], 2021), foi instituído em 1993, pela Lei Complementar n. 287/1993, como um “órgão colegiado consultivo e deliberativo, encarregado de assessorar o poder público em assuntos referentes à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente” (RIBEIRÃO PRETO, 1993). Uma nova Lei Complementar, n. 2.381/2010, alterou algumas das disposições da primeira, principalmente no que diz respeito à composição do conselho, o que será discutido mais adiante. De acordo com essas normativas e o Regimento Interno, a composição do conselho ocorre de maneira paritária, sendo composto por 13 entidades de secretarias e autarquias da administração pública e 13 entidades da sociedade civil (RIBEIRÃO PRETO, 1993, 2010; COMDEMA, 1994), conforme se verifica na Tabela 1.

Tabela 1 – Composição dos membros do COMDEMA, segundo a Lei Complementar n. 2.381/2010

Representação	Entidade
Secretarias e Autarquias	1 (um) secretário municipal do Meio Ambiente e 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente*
	1 (um) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente
	1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública
	1 (um) representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura
	1 (um) representante da Secretaria Municipal da Educação
	1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social
	1 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda (Fiscalização Geral)
	2 (dois) representantes da Secretaria Municipal da Saúde
	1 (um) representante da Secretaria Municipal da Cultura
	1 (um) representante do Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (DAERP)
	1 (um) representante da Guarda Civil Municipal
Sociedade Civil	4 (quatro) representantes de ONGs, que tenham no objeto dos seus estatutos sociais a defesa do meio ambiente como atividade predominante
	1 (um) representante de Associação de Moradores
	1 (um) representante de universidades privadas, indicadas pelos seus pares
	1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Subseção Ribeirão Preto
	1 (um) representante de Sindicatos de Trabalhadores
	1 (um) representante de Associações Patronais Rurais e Urbanas
	1 (um) representante de Sindicatos Empresariais e Patronais
	1 (um) representante de associações que possuam em seu estatuto social a busca da garantia dos direitos das pessoas com deficiência física ou mental
	1 (um) representante de docentes de universidades públicas com campus em Ribeirão Preto, indicado pela associação de classe equivalente
1 (um) representante da Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto	

Legenda: \*Cargos fixos da diretoria, sendo, necessariamente, o(a) secretário(a) municipal do Meio Ambiente, o(a) presidente e o(a) segundo(a)-secretário(a) um(a) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente escolhido(a) pelo(a) presidente, conforme Regimento Interno.

Fonte: Ribeirão Preto (2010).

Paralelamente à importância da paridade como percentual quantitativo dos membros da administração pública e da sociedade civil por questões de representatividade, esta também deve ser pensada em termos da proximidade das condições individuais dos membros sobre as condições de qualificação e da proximidade numérica de interesses representados (NUNES; PHILIPPI JR.; FERNANDES, 2012). Nesse sentido, a paridade deve ser vista como um equilíbrio de forças em confronto (ALCÂNTARA, 2007). Esse equilíbrio pode ser uma das bases que leva a paridade dos membros integrantes dos conselhos a ser um dos fatores indicativos de que os conselhos estejam atuando sobre pilares democráticos (FERREIRA; FONSECA, 2014).

Em termos quantitativos, o COMDEMA de Ribeirão Preto conta com 26 membros. Para Alcântara (2007), um número muito pequeno de componentes não é interessante, porque pode deixar de representar devidamente a comunidade; por outro lado, um número grande torna inviável as reuniões, pois provoca a falta de quórum. Como não há sugestão de um número exato de membros, a variação pode ser grande, como, por exemplo, 14 membros para o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Parauapebas, PA (FARIAS, 2016), e 28 membros para o de Campos dos Goytacazes, RJ (LIRA; MACIEL, 2013).



No entanto, apesar do estabelecido pela última normativa em vigor (Lei Complementar n. 2.381/2010), nas duas gestões analisadas, o número de membros nomeados no COMDEMA foi 24, e não 26. Ambas as gestões apresentaram apenas uma cadeira representante da Secretaria Municipal da Saúde e não tiveram representação de associações que possuem em seu estatuto social a busca da garantia dos direitos das pessoas com deficiência física ou mental. Mesmo com este número de 24, a paridade entre secretarias e autarquias e a sociedade civil se manteve. Na gestão 2016-2018, esse tema foi assunto de pauta, sendo discutida uma possível necessidade de reforma na legislação que regulamenta o COMDEMA, de modo a possibilitar uma maior participação civil no conselho, como pode ser observado na Ata da 6ª Reunião Ordinária do COMDEMA, realizada em 13 de junho de 2018.

Ainda no aspecto da ocupação das cadeiras disponíveis, é interessante notar que houve uma alteração na redação do artigo 3º da Lei Complementar n. 287/1993, a qual dispõe sobre a criação do COMDEMA, por meio da Lei Complementar n. 2.381/2010. Tal artigo trata sobre a composição do COMDEMA, com a alteração trazendo tanto uma adição ao número de secretarias com representantes no Conselho quanto uma especificação no número máximo de representantes de setores organizados da sociedade civil de Ribeirão Preto, legalmente constituídos. Na legislação de criação do COMDEMA, o artigo 3º, em seu item VII, possuía a seguinte redação quanto à definição dos membros representantes da sociedade civil: “VII - Representantes de setores organizados da sociedade civil de Ribeirão Preto, legalmente constituídos, tais como: entidades ambientalistas, sindicatos, associações de classe, associações de moradores, universidades, clubes de serviço e outros” (RIBEIRÃO PRETO, 1993), não havendo menção ao número de representantes destinados a cada uma das categorias de entidades, as quais eram permitidas indicar membros para representação no Conselho. Com a alteração na redação, em 2010, pela segunda Lei Complementar supracitada, a ementa disponibilizou 13 cadeiras para a sociedade civil (RIBEIRÃO PRETO, 2010), com as categorias de entidades podendo ser observadas na Tabela 1. A separação realizada pela modificação pode ser um dos motivos para a vacância de duas cadeiras, anteriormente mencionadas, uma vez que delimitou a quantidade de cadeiras por categoria de entidade.

Outra questão interessante e que pode estar relacionada a eventuais vacâncias de cadeira é a forma como os representantes da sociedade civil precisam se organizar previamente para a candidatura à vaga no COMDEMA. De acordo com a alínea *a* do parágrafo 4º da Lei Complementar n. 2.381/2010 (RIBEIRÃO PRETO, 2010), é necessário cadastramento prévio das entidades, ou seja, é preciso ser uma organização social institucionalizada, formada e bem determinada, o que pode dificultar o acesso de alguns grupos a este espaço democrático. Além disso, a eleição dos representantes é realizada em assembleia, e os votos são dados pelos membros que já compõem o conselho, sendo estes os responsáveis pela renovação da representatividade dentro do próprio órgão (Lei Complementar n. 2.381/2010, artigo 1º, em alteração do artigo 3º da Lei Complementar n. 287/1993, parágrafo 3º). Desta forma, é possível a troca de entidades entre gestões; por exemplo, a troca da representação das ONGs, situação que ocorreu entre os mandatos de 2016-2018 e 2018-2020, bem como a troca de representantes dentro de um mandato por pedido dos órgãos e das entidades, podendo ocorrer a qualquer momento, o que também foi observado no período analisado. A mudança de representantes entre gestões pode traduzir um aspecto positivo, uma vez que os novos representantes podem se apresentar com mais ânimo para a atuação (MORAIS, 2017), além de alterar a inserção de ideias e pontos de vista dentro de um órgão de natureza deliberativa e consultiva, o que pode trazer uma maior representatividade e

diversidade geral ao Conselho. No entanto, a alta rotatividade das representações pode afetar o bom andamento das atividades do conselho, por gerar descontinuidade (CABRAL, 2013).

As reuniões ordinárias do COMDEMA, conforme seu regimento (COMDEMA, 1994) e suas atas, precisam acontecer mensalmente. Diferentemente dos relatos de Silva *et al.* (2015), em pesquisa sobre o CONDEMA de Alta Floresta, MT, e do exposto por Ferreira e Fonseca (2014), sobre conselhos de Barão dos Cocais, MG, e Catas Altas, MG, cujo número de reuniões fica aquém da periodicidade prevista, é possível considerar que as reuniões do COMDEMA de Ribeirão Preto, SP, mantiveram-se de forma assídua no período analisado. A periodicidade de reuniões é uma medida importante e que precisa ser checada, pois permite “escapar daquelas situações em que o conselho existe formalmente, mas não tem qualquer operacionalidade no cotidiano da administração municipal” (IBGE, 2009, p. 134).

Segundo o Regimento Interno, o quórum para as reuniões do Conselho é de pelo menos metade dos membros titulares ou suplentes (COMDEMA, 1994). Somente seis reuniões foram encerradas por falta de quórum durante todo o período investigado, o que equivale a 12,8% do total, indicando o compromisso dos conselheiros com a organização. A falta de quórum nas reuniões é bastante apontada na literatura (LIRA; MACIEL, 2013; SILVA *et al.*, 2015). Logo, o baixo número de reuniões sem quórum do COMDEMA de Ribeirão Preto pode ser pontuado como um indicativo positivo da sua atuação, demonstrando que o conselho manteve sua operacionalidade, mesmo com o número de conselheiros nomeados sendo superior ao apontado por Alcântara (2007), que recomenda um número ideal de oito até vinte conselheiros titulares para viabilizar as reuniões em termos de quórum, ao considerar a relevância deste dado para qualificar os conselhos do ponto de vista estatístico (IBGE, 2009).

Sobre o calendário das reuniões, também se faz interessante pontuar que parte da análise incluiu o ano de 2020, período de início das medidas de proteção e distanciamento devido à pandemia do SARS-CoV-2. As reuniões seguiram o calendário planejado até março de 2020; nos meses de abril e maio, não ocorreram reuniões, mas, em junho, estas foram retomadas, já no formato virtual. Isso justifica o menor número de atas analisado no segundo mandato e considera-se que o retorno das atividades ocorreu de forma rápida e sem muitos prejuízos ao funcionamento do conselho.

No que diz respeito à presença total nas reuniões do COMDEMA durante o período de 2016 a 2020 (Tabela 2), as entidades com maior participação (acima de 85% de presença) foram a Presidência (secretário/a municipal do Meio Ambiente; 91,5%), a Secretaria Municipal da Educação (89,4%), a Secretaria Municipal da Fazenda (87,2%), a ONG 4 (87,2%) e a universidade privada (91,5%). Por outro lado, as Secretarias Municipais da Cultura (44,7%), da Saúde (40,4%) e da Infraestrutura (48,9%), o DAERP (42,6%), a ONG 1 (42,6%), a ONG 2 (46,8%), as Associações Patronais Rurais e Urbanas (46,8%) e a OAB-RP (34%) frequentaram menos de 50% das reuniões em todo o período analisado. As entidades pouco frequentes nas reuniões corresponderam a quatro entidades do poder público e quatro entidades da sociedade civil, o que acaba por equilibrar e diluir a baixa presença no sentido de paridade. Ferreira e Fonseca (2014) pontuam como nem sempre, nas reuniões, a participação paritária é respeitada, com os representantes de alguns segmentos podendo ser mais ativos no conselho. Quanto à ausência das entidades da sociedade civil, é comum que as entidades indiquem seus representantes e, então, afastem-se do cotidiano dos conselhos (TATAGIBA, 2005); às vezes, em uma estratégia de articular diferentes frentes de atuação quando possuem recursos e pessoal limitados (EMPINOTTI, 2011). Quanto



à ausência dos representantes da administração pública, algo importante a se pontuar é que o poder público tem obrigatoriedade por lei de participação nas reuniões; por isso, as entidades não teriam “escolha”, senão estar nos conselhos (FERREIRA; FONSECA, 2014).

Lima (2001, p. 16) coloca entre as dificuldades da implementação prática de instâncias participativas a descontinuidade e o descompromisso de alguns representantes, o que ele nomeia “como os ‘custos da participação’ ou, de outra forma, da não-participação”. Essas dificuldades também foram observadas nas duas gestões do COMDEMA, tendo ocorrido diversas trocas de representantes ao longo do período e grande disparidade na assiduidade de algumas entidades ao comparar uma gestão com a outra. Em média, a participação na segunda gestão teve uma redução de 9% na presença das entidades.

Tabela 2 – Percentual de presenças, total e por gestão, das entidades nas reuniões. O número total de reuniões considerado foi de 47 (incluindo as reuniões encerradas por falta de quórum), sendo 25 na primeira gestão analisada e 22 na segunda

Entidade	Presença na gestão 2016-2018 (%)	Presença na gestão 2018-2020 (%)	Presença total 2016-2020 (%)	Diferença das presenças entre gestões (%)
<b>Secretarias e Autarquias</b>				
Presidência – Secretário/a municipal do Meio Ambiente	88,0	95,5	91,5	+8
Secretaria Municipal da Cultura	60,0	27,3	44,7	-55
Secretaria Municipal da Saúde	68,0	9,1	40,4	-87
Secretaria Municipal de Assistência Social	56,0	54,5	55,3	-3
Secretaria Municipal da Educação	88,0	90,9	89,4	+3
Secretaria Municipal de Infraestrutura	72,0	22,7	48,9	-68
Secretaria Municipal da Fazenda	84,0	90,9	87,2	+8
Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública	88,0	72,7	80,9	-17
Secretaria Municipal do Meio Ambiente	80,0	81,8	80,9	+2
Secretaria Municipal do Meio Ambiente	76,0	68,2	72,3	-10
DAERP	32,0	54,5	42,6	+70
Guarda Civil Municipal	88,0	72,7	80,9	-17
<b>Sociedade Civil</b>				
ONG 1	52,0	31,8	42,6	-39
ONG 2	48,0	45,5	46,8	-5
ONG 3	68,0	81,8	74,5	+20
ONG 4	88,0	86,4	87,2	-2
Associação de Moradores	84,0	68,2	76,6	-19
Universidades privadas	88,0	95,5	91,5	+8
Sindicato dos Trabalhadores	80,0	86,4	83,0	+8
Sindicatos Empresariais e Patronais	84,0	81,8	83,0	-3
Associações Patronais Rurais e Urbanas	36,0	59,1	46,8	+64
Associação dos Docentes de Universidade Pública	72,0	77,3	74,5	+7
OAB-RP	44,0	22,7	34,0	-48
Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto (AEAARP)	92,0	59,1	76,6	-36
		<b>Média</b>	<b>68,0</b>	<b>-9</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quanto aos assuntos discutidos, a Tabela 3 aponta 26 categorias de assuntos que compuseram as reuniões do COMDEMA de setembro de 2016 a setembro de 2020, as quais abarcaram todos os 246 itens de pautas que integraram as 47 atas ao longo deste período. Segundo as atribuições dispostas no Regimento Interno do Conselho Municipal (COMDEMA, 1994), consoante à Lei Complementar n. 287, de novembro de 1993 (RIBEIRÃO PRETO, 1993), os assuntos discutidos em reunião foram coesos e concordantes ao estabelecido como funções do conselho, variando em suas atribuições consultivas, deliberativas e normativas.

Os temas abordados nas reuniões possuíram tanto natureza estratégica quanto operacional. De acordo com Moraes (2017), são temas de natureza estratégica aqueles cuja tomada de decisão possui ramificações externas, como “proposições, apreciações, formulações e avaliações de políticas, decisões e normas ambientais” (p. 91); já os temas de natureza operacional estão associados a “acompanhamento de rotina, tarefas e operações executadas pelo Conselho [...], como pendências de institucionalização e assuntos internos do próprio [COMDEMA]” (p. 90). Além disso, alguns assuntos foram temas de preocupações em longo prazo, como sugestões de alteração de políticas internas e externas ao COMDEMA e ações relativas à Educação Ambiental, como o caso de algumas discussões sobre o Plano de Manejo do Parque Municipal do Morro de São Bento, categorizadas como parques municipais e entorno, e dos assuntos relacionados à Cartilha Vamos Arborizar. Preocupações de mesma natureza também foram observadas por Silva *et al.* (2015) em sua pesquisa.

Principalmente sobre discussões de planos municipais e de projetos de melhoria da cidade, notou-se que a postura do conselho foi também proativa, tentando trazer elementos para a gestão ambiental da cidade. Isso também foi apontado por Corrêa (2008) ao analisar os temas abordados pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia.

Tabela 3 – Categorização dos assuntos discutidos nas reuniões do COMDEMA

<b>Categorias</b>	<b>Exemplificação</b>
<b>Natureza Operacional</b>	
Aprovação de ata	“Aprovação da Ata da 12ª Reunião Ordinária do COMDEMA”
Assuntos gerais	“Demais assuntos pertinentes”
Definição e aprovação de calendários e reuniões	“Definição e aprovação do calendário de reuniões para 2018”
Eleição, posse e apresentação de membros da diretoria e do conselho	“Posse dos Novos Conselheiros(as)”
Formação de Comissões Especiais de Estudos	“Deliberação sobre a formação de Comissão Especial de Estudos para análise do Processo de RARAM nº 02.2016.018173-5 – Vila do Ipê Empreendimentos Imobiliários Ltda.”
Fusão de conselhos	“Apresentação e discussão da proposta de fusão do Conselho Municipal do Bem-Estar Animal (COMBEA) com o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)”
Indicação de membro para composição de Grupo de Trabalho externo	“Homologação da indicação da vice-presidente Simone Kandratavicius para a Comissão de Acompanhamento da Revisão das Leis Complementares ao Plano Diretor”
Instituição, estruturação e alteração de membros de Câmaras Técnicas	“Formação da Câmara Técnica de Comunicação, conforme discutido na 12ª Reunião Ordinária”

Processos formais do COMDEMA: informes e esclarecimentos	“Votação para a criação de um WhatsApp oficial do COMDEMA”
Relatos dos trabalhos realizados pelas Câmaras Técnicas e Comissões Especiais de Estudos	“Relato dos trabalhos das Câmaras Técnicas e Agendamento de Reuniões”
Reunião encerrada por falta de quórum	“A reunião estava agendada para as 16h30min, em segunda convocação, mas em virtude da falta de quórum para início dos trabalhos, a Presidente seguiu o Regimento Interno do Conselho, segundo artigo 33, §§ 4º e 5º”
Reunião itinerante do COMDEMA	“Execução de Reunião itinerante do COMDEMA a ser realizado na AEAARP para setembro (12/09/2018)”
Revisão do Regimento Interno do COMDEMA	“Apresentação das propostas de revisão do Regimento Interno do COMDEMA”
<b>Natureza Estratégica</b>	
Apresentação da Cartilha Vamos Arborizar	“Apresentação da Cartilha Vamos Arborizar”
Apresentação de propostas/demandas (preparada por visitantes)	“Apresentação do Chefe do Horto Municipal Emerson Iossi”
Apresentação, discussão e aprovação de pareceres diversos	“Apresentação, discussão e aprovação do Parecer Técnico – Lei Complementar nº 2.793/2016, que altera artigos do Código do Meio Ambiente referentes aos valores de multas e Decreto nº 284/2016”
Apresentações de diagnóstico: resíduos sólidos e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade	“Apresentação da situação dos resíduos sólidos da construção civil no município pelo conselheiro Miguel Porto Neto”
Correção da Resolução Conjunta Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria da Educação	“Correção da Resolução Conjunta Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria da Educação”
Moção de repúdio	“Aprovação da moção de repúdio à recomendação de destombamento e descaracterização da Avenida 9 de Julho”
Parques municipais e entorno	“Apresentação e deliberação do Plano de Manejo do Parque Municipal Morro do São Bento”
Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto: discussões sobre o Código Municipal do Meio Ambiente	“Apresentação das propostas e sugestões encaminhadas para o Plano Diretor”
Política Municipal de Educação Ambiental	“Discussão e aprovação das complementações na minuta da Política Municipal de Educação Ambiental”
Processos de Relatório de Análise de Risco Ambiental (RARAM): apresentação, análise e aprovação	“Apresentação ao COMDEMA do Processo de RARAM n. 02.2016.018173-5 – Vila do Ipê Empreendimentos Ltda.”
Programa Município Verde Azul	“Discussão e Aprovação do Parecer da Comissão Especial de Estudos sobre o Relatório de Gestão Ambiental – RGA para o Programa Município Verde Azul”
Projetos diversos: apresentação e deliberação	“Apresentação dos projetos de setorização e redução de perdas”
Projetos: Finanças e Fundo Pró-Meio Ambiente	“Apresentação e deliberação sobre o Projeto para aquisição de equipamentos solicitados pela Coordenadoria de Limpeza Urbana”

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Sobre o número de reuniões nas quais os assuntos de determinada categoria integraram a pauta (Tabela 4), observou-se que aprovação de ata, assuntos gerais e relatos de trabalho realizados pelas Câmaras Técnicas, temas de natureza operacional, foram assuntos que apareceram em um

maior número de reuniões. Isso se deve ao fato de serem pautas presentes em quase todas as reuniões e estarem associadas a discussões mais amplas, no caso de assuntos gerais e relatos de trabalho. Outros assuntos que apareceram com destaque, sendo pauta de mais de dez reuniões, foram: I) apresentação, discussão e aprovação de pareceres; II) parques municipais e entorno; III) processos de Relatório de Análise de Risco Ambiental (RARAM): apresentação, análise e aprovação; e IV) projetos: finanças e Fundo Pró-Meio Ambiente. Uma parcela significativa destes temas possuiu natureza deliberativa, ou seja, pautas que exigiram tomada de decisão por parte dos conselheiros (FACIN, 2009), como discussões sobre finanças, o Fundo Pró-Meio Ambiente e políticas de proteção ambiental, que permearam, por exemplo, outras pautas, como parques municipais e entorno. As discussões sobre o Relatório de Análise de Risco Ambiental (RARAM), que geraram bastantes intervenções, são apontadas também por Saquy (2020). Segundo este autor, os processos de RARAM estiveram entre os principais assuntos tratados pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Ribeirão Preto e foram debatidos de forma bastante democrática, estreitando o laço entre a sociedade civil e os empreendimentos da região.

As categorias dos assuntos abordados nas reuniões também apresentaram variação entre as gestões. Diferentemente do que foi observado por Morais (2017) no Território Açu-Mossoró, RN, em que as pautas das reuniões do CONDEMA de 2011 possuíam uma relação de continuidade em relação aos anos anteriores, em Ribeirão Preto, alguns assuntos foram mais presentes em uma gestão do que em outra, com uma diferença de mais de cinco composições de pauta. Foi o caso de: I) apresentação de propostas/demandas (preparada por visitantes); II) aprovação de ata; III) assuntos gerais; IV) eleição, posse e apresentação de membros da Diretoria e do Conselho; v) instituição, estruturação e alteração de membros de Câmaras Técnicas; VI) projetos: finanças e Fundo Pró-Meio Ambiente, mais presentes na primeira gestão analisada; VII) parques municipais e entorno; e VIII) projetos diversos: apresentação e deliberação, ambos mais presentes nas pautas da segunda gestão. Essas diferenças podem ser explicadas por variações nas necessidades do município, como a urgência de discussão na gestão de 2018-2020 sobre o Parque Municipal Morro do São Bento e uma possível associação entre o número de apresentações feitas por visitante, que talvez possa caracterizar os períodos como de maior ou menor busca por financiamento para atividades de cunho ambiental.

Tabela 4 – Distribuição das categorias dos assuntos discutidos nas reuniões

<b>Categorias</b>	<b>N. de reuniões Gestão 2016-2018</b>	<b>N. de reuniões Gestão 2018-2020</b>	<b>N. total de reuniões (2016-2020)</b>
<b>Natureza Operacional</b>			
Aprovação de ata	23	18	41
Assuntos gerais	22	16	38
Definição e aprovação de calendários e reuniões	4	5	9
Eleição, posse e apresentação de membros da diretoria e do conselho	7	1	8
Formação de Comissões Especiais de Estudos	2	4	6
Fusão de conselhos	0	1	1
Indicação de membro para composição de Grupo de Trabalho externo	2	2	4
Instituição, estruturação e alteração de membros de Câmaras Técnicas	6	0	6

<b>Categorias</b>	<b>N. de reuniões Gestão 2016-2018</b>	<b>N. de reuniões Gestão 2018-2020</b>	<b>N. total de reuniões (2016-2020)</b>
Processos formais do COMDEMA: informes e esclarecimentos	1	0	1
Relatos dos trabalhos realizados pelas Câmaras Técnicas e Comissões Especiais de Estudos	20	18	38
Reunião encerrada por falta de quórum	2	4	6
Reunião itinerante do COMDEMA	1	0	1
Revisão do Regimento Interno do COMDEMA	3	1	4
<b>Natureza Estratégica</b>			
Apresentação da Cartilha Vamos Arborizar	1	0	1
Apresentação de propostas/demandas (preparada por visitantes)	6	0	6
Apresentação, discussão e aprovação de pareceres diversos	6	4	10
Apresentações de diagnóstico: resíduos sólidos e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade	1	1	2
Correção da Resolução Conjunta Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria de Educação	1	0	1
Moção de repúdio	0	1	1
Parques municipais e entorno	2	14	16
Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto: discussões sobre o Código Municipal do Meio Ambiente	1	0	1
Política Municipal de Educação Ambiental	2	1	3
Processos de Relatório de Análise de Risco Ambiental (RARAM): apresentação, análise e aprovação	5	6	11
Programa Município Verde Azul	5	2	7
Projetos diversos: apresentação e deliberação	1	6	7
Projetos: Finanças e Fundo Pró-Meio Ambiente	13	4	17
<b>Números totais</b>	<b>137</b>	<b>109</b>	<b>246</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Para analisar as intervenções realizadas pelos representantes, avaliou-se a troca de falas em cada assunto nas atas, ou seja, toda vez que um conselheiro diferente conduzia uma colocação ou quando se iniciava um novo assunto, a intervenção da entidade era contabilizada. Para Modesto (2005, p. 1–2), “participar significa intervir num processo decisório qualquer” e, no âmbito da participação popular na administração pública, corresponde a todas as formas de interferência de terceiros no “processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo”. Por tal motivo, as intervenções nas discussões foram analisadas como participação.

Ao analisar a interação gerada por cada categoria de assunto (Tabela 5), notou-se uma congruência com categorias que apresentaram assuntos que foram pautados em mais de dez reuniões (Tabela 4). Além disso, alguns dos assuntos encontraram-se acima da média de frequência da intervenção (38,5%), apresentando-se, desta forma, como assuntos de

mais interação entre os membros. Destes, destacaram-se três: I) assuntos gerais (17,7%); II) projetos: finanças e Fundo Pró-Meio Ambiente (10,3%); e III) relatos dos trabalhos realizados pelas Câmaras Técnicas e Comissões Especiais de Estudos (23,0%). Assim como comentado anteriormente, assuntos gerais e relatos de trabalho foram pautas que compuseram quase todas as atas, sendo pautas de acompanhamento, esclarecimentos e sugestões. Para ilustrar tal questão, foi possível observar alguns assuntos discutidos na pauta Assuntos Gerais da Ata da 9ª Reunião Ordinária, realizada no dia treze de setembro de 2017; nesta reunião, diversos assuntos foram colocados aos e pelos membros do conselho, como esclarecimentos e discussões sobre o Programa Município Verde Azul, sobre o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Vegetação Natural – Mata Atlântica e Cerrado de Ribeirão Preto, sobre podas, programa de podas, compra de caminhão de poda com a utilização do Fundo Pró-Meio Ambiente e diferentes questões logísticas associadas, sobre o levantamento de áreas verdes da cidade, respostas de ofícios enviados às universidades e orçamentos de inventários, ainda brevemente vinculados ao assunto anterior, e sobre o Plano Diretor e outros assuntos. Este fato indica que, mesmo com algumas pautas definidas, algumas categorias de assunto ainda entraram em assuntos gerais, tornando-se um espaço de debate.

Um ponto importante a ser considerado sobre a presença na pauta de relatos de Câmaras Técnicas é a formação destas. Estruturadas com membros do conselho, as Câmaras Técnicas são equipes formadas permanentemente ou transitoriamente, com o objetivo de ser um espaço consultivo e com a função de subsidiar discussões do COMDEMA e apresentar relatórios, pareceres e propostas decorrentes dos seus trabalhos para apreciação e decisão do Plenário do COMDEMA, de acordo com o Artigo 24 do Regimento Interno do conselho (COMDEMA, 1994). Esse formato de divisão de discussão também ocorreu no Território Açú-Mossoró, RN, onde essa segmentação foi acompanhada de uma maior participação da sociedade (MORAIS, 2017), o que pode ter sido facilitado também em Ribeirão Preto, dado o número de intervenções realizadas nesta pauta (23% das intervenções realizadas). Desta forma, apesar de outras categorias de assuntos não terem apresentado um alto número de intervenções, não é possível dizer que seus assuntos foram menos discutidos, que indicaram grau de despolitização ou que apresentaram maior “consenso” ou “harmonia”, o que estaria em contramão ao que se espera de decisões democráticas (TATAGIBA, 2005). Os assuntos de menor intervenção em reunião ordinária do conselho podem ter sido amplamente discutidos em reuniões das Câmaras Técnicas e apenas terem seus resultados finais apresentados em reuniões do COMDEMA para deliberação. Essa conformação foi observada por Flores e Misoczky (2008), em que o “Grupo de trabalho Enquadramento” do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba discutiu internamente as pautas levantadas nas plenárias, estruturou as propostas, e estas, após votação em plenária, definiram os rumos do processo de enquadramento dos cursos d’água da bacia.



Tabela 5 – Número de intervenções realizadas para cada uma das categorias dos assuntos discutidos nas reuniões

<b>Categorias</b>	<b>N. de intervenções</b>	<b>Média de intervenções (N. de intervenções/ N. de reuniões que a categoria aparece)</b>	<b>Frequência da intervenção (N. de intervenções/ Intervenções totais) (%)</b>
<b>Natureza Operacional</b>			
Aprovação de ata	61	1,5	5,1
Assuntos gerais	210	5,5	17,7
Definição e aprovação de calendários e reuniões	18	2,0	1,5
Eleição, posse e apresentação de membros da diretoria e do conselho	29	3,6	2,4
Formação de Comissões Especiais de Estudos	48	8,0	4,0
Fusão de conselhos	5	5,0	0,4
Indicação de membro para composição de Grupo de Trabalho externo	11	2,8	0,9
Instituição, estruturação e alteração de membros de Câmaras Técnicas	45	7,5	3,8
Processos formais do COMDEMA: informes e esclarecimentos	1	1,0	0,1
Relatos dos trabalhos realizados pelas Câmaras Técnicas e Comissões Especiais de Estudos	274	7,2	23,0
Reunião encerrada por falta de quórum	0	0	0,0
Reunião itinerante do COMDEMA	3	0,5	0,3
Revisão do Regimento Interno do COMDEMA	25	25,0	2,1
<b>Natureza Estratégica</b>			
Apresentação da Cartilha Vamos Arborizar	11	11,0	0,9
Apresentação de propostas/ demandas (preparada por visitantes)	59	9,8	5,0
Apresentação, discussão e aprovação de pareceres diversos	46	4,6	3,9
Apresentações de diagnóstico: resíduos sólidos e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade	17	8,5	1,4
Correção da Resolução Conjunta Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria da Educação	1	1,0	0,1
Moção de repúdio	1	1,0	0,1
Parques municipais e entorno	65	4,1	5,47
Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto: discussões sobre o Código Municipal do Meio Ambiente	3	3,0	0,3

<b>Categorias</b>	<b>N. de intervenções</b>	<b>Média de intervenções (N. de intervenções/ N. de reuniões que a categoria aparece)</b>	<b>Frequência da intervenção (N. de intervenções/ Intervenções totais) (%)</b>
Política Municipal de Educação Ambiental	7	2,3	0,6
Processos de Relatório de Análise de Risco Ambiental (RARAM): apresentação, análise e aprovação	56	5,1	4,7
Programa Município Verde Azul	18	2,6	1,5
Projetos diversos: apresentação e deliberação	53	7,6	4,46
Projetos: Finanças e Fundo Pró-Meio Ambiente	122	7,2	10,3
<b>Número total</b>	<b>1.189</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Sobre a frequência de reuniões com intervenções realizadas por cada entidade, aquelas com frequência de intervenções superior a 50% das reuniões foram da Presidência (em 87,8%), da Secretaria Municipal da Educação (em 51,2%), da ONG 3 (em 61%), da ONG 4 (em 78%) e das universidades privadas (em 95,1%), conforme descrito na Tabela 6. Tais entidades também estão entre aquelas que tiveram mais de 50% de presença (Tabela 2), o que as colocou como as que mais participaram, segundo o conceito de Modesto (2005), mencionado acima. Como a análise foi realizada a partir das trocas de fala ao longo da ata, esse fator pode ter enviesado parcialmente as altas taxas de participação da Presidência, uma vez que o(a) presidente participa das reuniões como indivíduo (expressando suas opiniões nas discussões dos assuntos), mas também como mediador, o que contribuiu para o aumento do número de intervenções realizadas.

A partir da percentagem total de intervenções em reuniões, constatou-se também que há maior contribuição das entidades da sociedade civil. O mesmo foi encontrado no trabalho de Flores e Misoczky (2008), que argumenta a possibilidade da alienação e descaso por parte das entidades da administração pública.

Algumas entidades apresentaram participação na forma de intervenção muito baixa nas reuniões do COMDEMA, com intervenções em menos de 10% das reuniões. Foram elas: as Secretarias Municipais de Assistência Social, de Infraestrutura e da Fazenda, a ONG 1 e o Sindicato dos Trabalhadores. A Secretaria Municipal da Cultura e a ONG 2 tiveram contribuições, respectivamente, em 14,63% e 19,51% das reuniões (sendo suas médias de presença nas reuniões das duas gestões de 44,7% para a Secretaria Municipal da Cultura e 46,8% para a ONG 2). Porém, observando as contribuições por gestão, essas duas entidades não realizaram nenhuma contribuição na gestão 2018-2020, mesmo que tenham estado presentes em, respectivamente, 27,3% e 45,5% das reuniões. No caso das entidades da administração pública, como já pontuado no texto, pode ocorrer um descaso em relação à importância da esfera participativa (FLORES; MISOCZKY, 2008), além de alguns desses participarem dos conselhos apenas por obrigação, o que pode comprometer a prática nessa esfera (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012). A falta de intervenções por parte de representantes da sociedade civil, no entanto, deve ser observada com maior atenção. Alguns autores discutem que apenas a presença dos grupos marginalizados nos conselhos não garante sua influência sobre a tomada de decisões: muitas vezes, o discurso

técnico e sofisticado é utilizado por representantes do Estado e do setor privado, e esse discurso pode ser privilegiado nas reuniões, favorecendo suas agendas políticas e econômicas (EMPENOTTI, 2011; MORAIS et al., 2021). Como a presente análise se restringiu à leitura das atas, não foi possível afirmar se esse seria o caso no COMDEMA. Porém, considerando-se as frequências de intervenções nas reuniões, acredita-se ter encontrado uma tendência a uma boa participação da sociedade civil.

Tabela 6 – Frequência de reuniões com intervenções realizadas por cada entidade (por gestão e total). Número total de reuniões = 41

Entidade	Gestão 2016-2018 (%)	Gestão 2018-2020 (%)	Total (%)
<b>Secretarias e Autarquias</b>			
Presidência – Secretário(a) Municipal do Meio Ambiente	82,6	94,4	87,8
Secretaria Municipal da Cultura	26,1	0,0	14,6
Secretaria Municipal da Saúde	26,1	5,6	17,1
Secretaria Municipal de Assistência Social	4,3	0,0	2,4
Secretaria Municipal da Educação	34,8	72,2	51,2
Secretaria Municipal de Infraestrutura	4,3	0,0	2,4
Secretaria Municipal da Fazenda	4,3	0,0	2,4
Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública	34,8	11,1	24,4
Secretaria Municipal do Meio Ambiente	39,1	11,1	26,8
Secretaria Municipal do Meio Ambiente	21,7	22,2	22,0
DAERP	4,3	27,8	14,6
Guarda Civil Municipal	52,2	22,2	39,0
<b>Sociedade civil</b>			
ONG 1	13,0	5,6	9,8
ONG 2	34,8	0,0	19,5
ONG 3	60,9	61,1	61,0
ONG 4	82,6	72,2	78,0
Associação de Moradores	17,4	16,7	17,1
Universidades privadas	95,7	94,4	95,1
Sindicato dos Trabalhadores	17,4	0,0	9,8
Sindicatos Empresariais e Patronais	34,8	33,3	34,1
Associações Patronais Rurais e Urbanas	17,4	11,1	14,6
Associação dos Docentes de Universidade Pública	21,7	22,2	22,0
OAB-RP	30,4	22,2	26,8
Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto (AEAARP)	43,5	22,2	34,1

Fonte: Elaborado pelas autoras.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme os dados levantados, o COMDEMA de Ribeirão Preto esteve de acordo com as legislações que o definem, sendo um conselho paritário e deliberativo. Apesar disso, o conselho esteve, no período analisado (2016-2020), com um número menor de cadeiras (24) do que aquele descrito na legislação vigente (26), sendo necessária uma readequação legal ou de composição. A assiduidade das reuniões, que têm periodicidade mensal, foi mantida, mesmo com o cenário da pandemia, com poucas reuniões encerradas por falta de quórum (12,8%), o que é um aspecto positivo da atuação do conselho quando comparado com o relatado pela literatura para outros conselhos. Quanto à mudança de representantes de entidades entre gestões, pode ser vista de forma favorável, visto que traz novas visões, valores e experiências para as discussões do conselho, ampliando a participação popular.

Os assuntos abordados estiveram de acordo com o Regimento Interno e com as funções definidas em lei para o COMDEMA. Além disso, o conselho tratou tanto de assuntos de natureza estratégica quanto operacional, o que pode ser proveitoso para a dinâmica das reuniões e para as contribuições do conselho para a sociedade. Em geral, os assuntos contaram com intervenções dos membros do conselho, representando que houve preocupação e envolvimento por parte da maioria dos conselheiros com as pautas abordadas.

Apesar de os membros mais frequentes nas reuniões não se equivalerem totalmente às maiores quantidades de intervenções, a maioria dos membros realizou contribuições em algum assunto, com destaque para a participação da sociedade civil quando comparada com a administração pública. Algumas entidades participaram em número mais elevado que outras, mas, além de esse ser um resultado esperado a partir das variações individuais, também pode ser um resultado da dissolução das discussões em Câmaras Técnicas.

Portanto, a partir das informações analisadas, pode-se observar que o COMDEMA de Ribeirão Preto possuiu um funcionamento interno alinhado às determinações dispostas em lei em relação à composição, participação e natureza das pautas, mantendo-se de forma assídua e apresentando um envolvimento dos seus membros.

Apesar de os resultados encontrados serem interessantes e relevantes, recomenda-se a realização de novas pesquisas que analisem a dinâmica interna da organização, a representatividade do conselho em relação a toda sociedade e a participação efetiva do conselho nos processos de tomada de decisão. Ainda, é importante entender a atuação das Câmaras Técnicas, a fim de esclarecer a interação e a participação individualizada de cada membro nas câmaras e nas reuniões gerais do COMDEMA.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325–57, 2014.

ALCÂNTARA, L. A. G. *Conflito, consenso e legitimidade: delimitação e análise de embates sociais no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora-MG*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 94, p. 255–94, 2015.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei Federal n. 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*. Brasília, DF, 1981.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A organização burocrática. In: MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Thomsom, 2004. p. 1–39.
- BRONSTEIN, M. M.; FONTES FILHO, J. R.; PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89–102, 2017.
- CABRAL, E. M. *A participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: possibilidades e limites*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.
- CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE [COMDEMA]. Regimento Interno. *Portal Condema*, Ribeirão Preto, 1994. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/comdema/regimento-interno>. Acesso em: 25 maio 2021.
- CORRÊA, E. C. C. *Gestão compartilhada: a experiência do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia*. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.
- EMPINOTTI, V. L. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do Comitê de Bacias do Rio São Francisco. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 195–211, 2011.
- FACIN, M. A. Conselhos Municipais de Meio Ambiente: como vem agindo estes colegiados nos municípios de Pelotas e Rio Grande. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 18.; ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 11.; MOSTRA CIENTÍFICA, 1., Pelotas, RS, 2009. *Anais [...]*. Pelotas: CIC, 2009 Disponível em: [https://www2.ufpel.edu.br/cic/2009/cd/pdf/CH/CH\\_01690.pdf](https://www2.ufpel.edu.br/cic/2009/cd/pdf/CH/CH_01690.pdf). Acesso em: 25 ago. 2021.
- FARIAS, S. C. G. Espaços de participação social nas questões ambientais do município de Rio das Ostras: o caso do Conselho Municipal de Meio Ambiente. *Inter Science Place: Revista Científica Internacional*, [s.l.], v. 1, n. 14, p. 117–39, 2010.
- FARIAS, A. B. *O papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) na gestão ambiental local e na governança hídrica do município de Parauapebas, PA*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Elaboração e Gerenciamento de Projetos para a Gestão Municipal de Recursos Hídricos) – Instituto Federal do Ceará, Parauapebas, 2016.
- FERREIRA, C. M. S.; FONSECA, A. Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG). *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 239–58, 2014.
- FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FLORES, R. K.; MISOCZKY, M. C. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 1, p. 109–31, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. IBGE cidades. *Portal IBGE*, Rio de Janeiro, RJ, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. *Perfil dos municípios brasileiros: 2009*. Rio de Janeiro, RJ, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv44692.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

JACOBI, P. R. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. *In: ALIMONDA, H. (Org.). Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana.* Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 205–30.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais e institucionalização políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.* Rio de Janeiro: Eduerj, 2018. 411 p.

LIMA, R. B. O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e o gestar. *In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 4., 2001, Belém. Anais [...].* Belém: ECOECO, 2001.

LIRA, R. A.; MACIEL, F. B. Representação, participação e cooptação no Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campos dos Goytacazes/RJ. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 72–85, 2013.*

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 2, p. 1–10, 2005.*

MORAIS, L. A. *Conselhos Ambientais: uma análise do processo de participação de conselheiros municipais no Território Açu-Mossoró-RN.* 2017. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente, Tecnologia e Sociedade, Universidade Federal Rural do Semi-Árido [Ufersa], Mossoró, RN, 2017.

MORAIS, L. A.; SIQUEIRA, E. S.; SIQUEIRA FILHO, V.; NEPOMUCENO, L. H. Dinâmica de participação social em Conselho Municipal de Meio Ambiente do Território Açu-Mossoró (RN): a realidade sob o prisma documental. *Research, Society and Development, [s.l.], v. 10, n. 5, p. 1–19, 2021.*

MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In: MOURA, A. M. M. de (Org.). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2016. p. 13–43.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR., A.; FERNANDES, V. A Atuação de Conselhos do Meio Ambiente na Gestão Ambiental Local. *Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 48–60, 2012.*

RIBEIRÃO PRETO (Cidade). *Lei Complementar n. 287, de 29 de novembro de 1993.* Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) e dá outras providências. Ribeirão Preto, SP, 1993.

RIBEIRÃO PRETO (Cidade). *Lei Complementar n. 2.381, de 7 de janeiro de 2010.* Alteram as redações do artigo 3º e incisos I a VII, incluem incisos VIII a XXI e alteram as redações dos parágrafos 1º, 2º, 3º e incluem parágrafos 4º e 5º; altera a redação do artigo 6º e inclui parágrafos; altera redação do artigo 8º e incluem incisos I a IV; altera a redação do artigo 9º e incluem parágrafos 1º e 2º, da Lei Complementar nº 287, de 31 de dezembro de 1993, que cria o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e dá outras providências. Ribeirão Preto, SP, 2010.

SAQUY, S. D. *A descentralização da gestão ambiental pública: estudo de caso no município de Ribeirão Preto/SP.* 2020. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2020.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 291–314, 2003.*

SILVA, G. D. N.; ZIMMERMANN, C.; SILVA, D. S. N.; NUNES, E. Jr. S. Conselho Municipal de Meio Ambiente: estudo de caso em Alta Floresta-MT, na Amazônia brasileira. *In: CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE*



DE POÇOS DE CALDAS, 12., 2015, Poços de Caldas, MG. *Anais [...]*. Poços de Caldas: , 2015.

TATAGIBA, L. *Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, PR, v. 25, p. 209–213, 2005.

#### **Sobre os autores:**

**Luene Pessoa Vicente:** Doutoranda em Biologia Comparada na Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Ciências Biológicas – Bacharel e Licenciatura, pela USP. **E-mail:** luenevpessoa@gmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-0910-5354>

**Anaís Freitas Silveira:** Mestranda em Biologia Comparada na Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Ciências Biológicas – Bacharelado e Licenciatura, pela USP, com ênfase em Biologia Ambiental. **E-mail:** anaissilveira@hotmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-1575-7869>

**Maria Rita Raimundo e Almeida:** Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). Graduada em Engenharia Ambiental pela UNIFEI. Atualmente, é professora na UNIFEI. **E-mail:** maria.rita.ralmeida@gmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-6228-6110>

