

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDA DE SOUZA SEZERINO

FORTALECIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE  
PARANAGUÁ: UM PLANO DE AÇÃO PARA O BIÊNIO 2019-2020

CURITIBA

2019

FERNANDA DE SOUZA SEZERINO

FORTALECIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE  
PARANAGUÁ: UM PLANO DE AÇÃO PARA O BIÊNIO 2019-2020

Projeto Técnico apresentado ao Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Me. Luciano A. Souza

CURITIBA

2019

A todos aqueles que lutam pela educação pública de qualidade no Brasil.

## **AGRADECIMENTOS**

A UFPR por proporcionar, mais uma vez, um ensino público de excelente qualidade, permitindo a minha especialização em busca de uma atuação profissional que auxilie na gestão ambiental pública e na promoção do desenvolvimento territorial sustentável.

Aos amigos e familiares, pela compreensão, incentivo e auxílio durante todo o período do curso, em especial a Mary Ellen Luciano pelas ideias e sugestões compartilhadas.

Aos colegas de turma, pela troca de saberes e pelos debates enriquecedores.

A todos os professores e coordenadores do curso, pelos excelentes materiais didáticos disponibilizados, pelos debates e reflexões proporcionados e pelo apoio durante o curso.

Ao tutor Rodrigo Luiz Moraes da Silva, por todo o incentivo e dedicação ao longo do curso.

Ao orientador, professor Luciano A. Souza, pelas contribuições e auxílio durante a construção e elaboração do projeto técnico.

A Secretaria de Meio Ambiente de Paranaguá e ao COMMA, por todas as informações prestadas.

*Educação não transforma o mundo.  
Educação muda pessoas. Pessoas  
transformam o mundo.*

**Paulo Freire**

## RESUMO

O Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMMA) é um importante instrumento para a gestão ambiental democrática e participativa do município de Paranaguá-PR. Todavia, sua estrutura e funcionamento têm dificultado a participação de representantes da sociedade civil. Este Projeto Técnico visa o fortalecimento do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá-PR. A partir das Metodologias de Diagnóstico de Situações (MDS) e de Planejamento de Situações (MPS), este trabalho propõe um Plano de Ação Estratégico para o biênio 2019-2020, indicando instrumentos e metodologias participativas para a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e projetos ambientais no município. Além da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica, utilizou-se a observação direta como instrumentos de coleta de dados para subsidiar o diagnóstico técnico. Como resultados da pesquisa, além do Plano de Ação, são apresentados um Plano de Formação Continuada bem como um Anteprojeto de Lei que propõe a alteração da composição do conselho, ampliando a representatividade da sociedade civil organizada.

Palavras-chave: Gestão Pública Municipal. Gestão Democrática e Participativa. Planejamento Estratégico Governamental. Conselho Municipal do Meio Ambiente. Paranaguá-PR.

## **ABSTRACT**

The Municipal Environmental Council (COMMA) is an important instrument for the democratic and participative environmental management of the Paranaguá municipality, Paraná State, Brazil. However, their structure and functioning have made difficult for civil society representatives participate. This Technical Project aims at strengthening the Municipal Environment Council. This work proposes a Strategic Action Plan for the biennium 2019-2020, based on the Diagnostic of Situations and Planning of Situations Methodologies, indicating participatory tools and methodologies for the formulation, monitoring and evaluation of public policies and environmental projects in the municipality. In addition to the documentary research and the bibliographic research, the direct observation was used as data collection instruments to support the technical diagnostic. As a result of the research, in addition to the Plan of Action, a Continued Formation Plan is presented as well as a Draft Law that proposes to change the composition of the council, broadening the representativeness of organized civil society

**Keywords:** Municipal Public Management. Democratic and Participative Management. Governmental Strategic Planning. Municipal Environment Council . Paranaguá Municipality.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	–	COMPOSIÇÃO DO COMMA DE ACORDO COM O SEGMENTO.....	28
GRÁFICO 1	–	LOCALIZAÇÃO E LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ.....	29
GRÁFICO 2	–	PRESENÇA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO COMMA.....	33
FIGURA 2	–	CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS.....	38

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	–	COMPETÊNCIAS DO COMMA.....	26
QUADRO 2	–	ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DO COMMA.....	27
QUADRO 3	–	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM PARANAGUÁ.....	30
QUADRO 4	–	PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICO PARA O COMMA....	36
QUADRO 5	–	CALENDÁRIO ANUAL DE OFICINAS E CONFERÊNCIAS TEMÁTICAS.....	39
QUADRO 6	–	PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 2.260/2002.....	40
QUADRO 7	–	RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICO.....	41

## LISTA DE SIGLAS

ACIAP	– Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Paranaguá
CAGEPAR	– Companhia de Água e Esgotos de Paranaguá
CEMA	– Conselho Estadual do Meio Ambiente
COLIT	– Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense
COMMA	– Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá
CONAMA	– Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPEL	– Companhia Paranaense de Energia
CRBio	– Conselho Regional de Biologia
CREA	– Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRMV	– Conselho Regional de Medicina Veterinária
FMMA	– Fundo Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá
IAP	– Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA	– Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	– Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEPR	– Instituto de Ecoturismo do Paraná
ITCG	– Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná
MINEROPAR	– Serviço Geológico do Paraná
MMA	– Ministério do Meio Ambiente
MPE	– Ministério Público Estadual
OC2	– Observatório de Conservação Costeira do Paraná
PNMA	– Política Nacional do Meio Ambiente
PNSHL	– Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange
SEMMA	– Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá
SISNAMA	– Sistema Nacional do Meio Ambiente
UFPR	– Universidade Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1	APRESENTAÇÃO.....	13
1.2	OBJETIVO GERAL.....	14
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.4	JUSTIFICATIVA.....	14
<b>2</b>	<b>GESTÃO AMBIENTAL DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA, INSTRUMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS E POLÍTICO-CONCEITUAIS: POTENCIALIDADES, DESAFIOS E CONTRADIÇÕES</b> .....	17
2.1	GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.2	GESTÃO AMBIENTAL E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	20
2.3	PLANEJAMENTO AMBIENTAL ESTRATÉGICO.....	23
<b>3</b>	<b>DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA</b> .....	25
3.1	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	25
3.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	31
<b>4</b>	<b>PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA</b> .....	35
4.1	PROPOSTA TÉCNICA.....	35
4.1.1	Plano de implantação.....	35
4.1.2	Recursos.....	41
4.1.3	Resultados esperados.....	42
4.1.4	Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas.....	43
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	44
	REFERÊNCIAS.....	46
	ANEXO 1 - DECLARAÇÃO DE PESQUISA ENVIADA AO COMMA..	50

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, resultado do movimento de democratização do país, estabeleceu diversos instrumentos para a gestão democrática e participativa, regulamentados, posteriormente, em cada uma das áreas de políticas públicas: educação, saúde, meio ambiente, entre outros. Dentre estes instrumentos, estão os conselhos gestores de políticas públicas, espaços de participação social na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Os conselhos do meio ambiente, seguindo o processo de descentralização político-administrativa previsto na Constituição Federal de 1988, foram instituídos nas esferas federal, estadual e municipal. Eles integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e têm caráter consultivo, deliberativo e normativo, ou seja, tem como função assessorar o Poder Executivo na gestão ambiental (federal, estadual e municipal), assim como propor a alteração das normativas vigentes e criar novas políticas públicas ambientais.

Diante do cenário atual, de regressividade de direitos, dentre eles o direito fundamental e difuso ao meio ambiente “ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, art. 225), onde os processos democráticos, a participação da sociedade na gestão pública e o próprio Estado de Direitos estão em questionamento, faz-se necessário fortalecer estes espaços participativos, como é o caso dos conselhos municipais do meio ambiente, instituídos e mantidos a partir de muita luta dos movimentos socioambientais, do desenvolvimento de pesquisas e do engajamento da sociedade.

O campo ambiental tem sofrido muitos retrocessos nos últimos anos, devido aos governos neoliberais, por meio do corte de recursos para a área e sucateamento dos órgãos ambientais, operando em uma lógica do abandono (TIEPOLO, 2016), além das alterações e flexibilizações das legislações ambientais, como foi o caso emblemático do Código Florestal, em 2012. Além disso, os ambientes e recursos naturais estão seriamente ameaçados pelos

projetos desenvolvimentistas, intensificando os conflitos socioambientais, como é o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, na bacia do rio Xingu, em nível nacional, ou a construção do Porto de Pontal do Paraná e da faixa de infraestrutura nos últimos remanescentes da Mata Atlântica, em nossa região, no litoral paranaense. Desta forma, os conselhos municipais do meio ambiente se tornam indispensáveis para a análise conjunta destes projetos e empreendimentos por todos os atores envolvidos, e principalmente, como espaço de defesa da democracia e garantia da participação social na gestão dos territórios

## 1.1 APRESENTAÇÃO

O Conselho do Meio Ambiente de Paranaguá (COMMA) foi criado em 2002, por meio da Lei Municipal nº. 2.260/2002, sendo um órgão normativo, consultivo e deliberativo, com a finalidade “assessorar, estudar e propor as diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente, deliberar no âmbito de sua competência sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente” (PARANAGUÁ, 2002, art. 38).

A atual estruturação e organização do conselho possuem falhas e lacunas na garantia da gestão democrática e participativa, observadas na composição do conselho, que prioriza a presença dos órgãos públicos, nos locais (sala de reuniões do Prefeito Municipal) e horários de reuniões (em horário comercial), que inibe e/ou dificulta a presença das comunidades locais, e ainda nas pautas das reuniões, em sua maioria, voltadas à análises técnicas de processos administrativos. Este projeto pretende intervir neste contexto, contribuindo com o diagnóstico dos problemas que afetam a gestão democrática e impedem ou restringem a participação social, e, conseqüentemente, propor um plano de ação estratégico que contemple novas estruturas, organização e metodologias participativas.

A identificação da situação-problema foi possível através da proximidade da autora com a área ambiental e com o COMMA, respectivamente, devido à formação acadêmica, a atuação profissional e a experiência empírica, conjuntamente com a facilidade de acesso aos documentos e informações

disponibilizadas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá e pelo COMMA.

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Fortalecer o COMMA, enquanto instrumento de gestão ambiental democrática da cidade, mediante a proposição de um plano de ação estratégico que contemple uma nova estruturação e metodologias participativas para a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e projetos ambientais em Paranaguá.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Diagnosticar os principais problemas que afetam a gestão democrática e participativa do COMMA;
- Propor um Plano de Ação Estratégico, a partir de metodologias participativas, para ser implementado pelo COMMA a partir de 2019;
- Elaborar um Plano de Formação Continuada para os Conselheiros com foco na gestão democrática e participativa;
- Propor a alteração da legislação atual para a reorganização e funcionamento do Conselho, ampliando a participação da sociedade civil organizada, seguindo os princípios da gestão democrática e participativa.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

Os Conselhos Municipais foram criados sob a perspectiva de consolidar a gestão democrática no país. Eles afetam diretamente o exercício da participação social na gestão local, ao mesmo tempo em que criam espaços de legitimação e responsabilização do cidadão, enquanto agente fiscalizador da implementação das políticas públicas (AVRITZER, 2007). Ocorre que, muitas vezes, os Conselhos passaram a ser apenas “anexos” do poder executivo, como destaca Salles (2014), onde o Poder Executivo detém o monopólio da tomada de decisão, a centralidade nas definições das pautas e das ações, distorcendo seus objetivos de criação, como: assegurar a

participação social e garantir a gestão democrática, estabelecida pela Constituição Federal, Estatuto das Cidades (BRASIL, 1988; 2001), e pelo CONAMA (BRASIL, 1997), na área ambiental.

Essa situação pode ser observada no COMMA, onde a atual estruturação e o funcionamento do Conselho estão induzindo-o a ser o “anexo” do poder executivo: as reuniões estão reduzidas à avaliação e pareceres de processos administrativos, restringindo a discussão de outras temáticas ambientais, além de não proporcionar o debate para a criação de novas políticas públicas, por exemplo, conforme previsto em seu decreto de criação (PARANAGUÁ, 2002a).

Parte deste problema se refere à composição do conselho, prevista em lei, que não é paritária, onde os representantes governamentais concentram o maior poder de decisão e também pela falta de representatividade de alguns conselheiros no que se refere às demandas e opiniões dos respectivos segmentos da sociedade. Além disso, a falta de um plano de ação estratégico e de uma formação continuada dos conselheiros, impede que sejam adotadas metodologias participativas, seja pelo monopólio do Poder Executivo na organização das reuniões, pela assimetria de informações, mas também, muitas vezes, por falta de conhecimento e acesso a novas propostas de organização e funcionamento do conselho.

A partir dos diversos documentos disponibilizados pelo COMMA no portal eletrônico oficial da Prefeitura, como as atas do Conselho, resoluções, editais, entre outros, das metodologias implantadas em outros Conselhos no país, como, por exemplo, as experiências analisadas por Cortes (2012) e Barddal e Torres (2017), é possível identificar quais são os principais problemas de estrutura, organização e funcionamento que estão afetando a gestão democrática e participativa do Conselho e apresentar propostas de intervenção inovadoras, sistêmicas e viáveis (do ponto de vista técnico-financeiro) de implantação. Somado a isso, tem-se a experiência acadêmica, profissional e empírica da autora: bacharela em Gestão Ambiental e Mestra em Desenvolvimento Territorial Sustentável, realizou estágio na Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá, acompanha as reuniões do COMMA e atua profissionalmente na região há cerca de dez anos (atualmente como docente na área ambiental) o que possibilita o conhecimento das

especificidades locais e contribui com o conhecimento das experiências positivas já aplicadas em outros espaços participativos, como é o caso do projeto de formação do Conselho Gestor do Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange (PNSHL), desenvolvido pelo Instituto de Ecoturismo do Paraná (IEPR) e uma referência para a região.

## **2 GESTÃO AMBIENTAL DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA, INSTRUMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS E POLÍTICOS-CONCEITUAIS: POTENCIALIDADES, DESAFIOS E CONTRADIÇÕES**

### **2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Constituição Federal de 1988 é um marco do movimento de redemocratização do país. Conhecida também como “Constituição Cidadã”, por consolidar os direitos dos cidadãos, entre eles, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ela apresenta diversos instrumentos e mecanismos para garantir a gestão pública democrática e com participação da sociedade. Teixeira (2001), analisando a participação social a partir de diversas experiências no Brasil e na Espanha, especialmente a partir da década de 1980, explica que ela ocorre de diversas formas: direta (por meio do voto, plebiscitos, referendos, leis de iniciativa popular) ou indiretamente (participação de reuniões, fóruns), institucionalizada (caso dos conselhos) ou “movimentalista” (movimentos sociais organizados), voltada para a tomada de decisão (intervenção direta dos atores sociais na decisão) ou para expressão popular (com um caráter mais simbólico). O autor ressalta que, independente da forma de participação, ela significa “fazer parte”, o que implica pensar no coletivo de alguma forma, apesar do intermédio das relações de poder, dos interesses individuais ou do movimento, por exemplo, demandando uma lógica estratégica.

Considerando as diversas modalidades de participação na gestão pública, cabe a compreensão do conceito de democracia participativa, compreendida como uma complementação da democracia representativa (SALLES, 2014). Segundo Luchmann (2007, p. 139) a democracia participativa está “assentada na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas”, enquanto na democracia representativa as decisões políticas ficam a cargo das instâncias formadas pelos representantes escolhidos, especialmente pelo processo eleitoral. Apesar de a representação estar sendo muito debatida no que tange a crise de credibilidade da democracia representativa (MILANI, 2008) ou suas

metamorfoses (MANIN, 1997), Luchmann (2007) defende que ambos os modelos de organização política democrática estabelecem combinações e articulações que resultam em experiências inovadoras.

Neste contexto se inserem os Conselhos, espaços de participação direta, institucionalizados e amplamente difundidos nas três esferas de governo, em diversas áreas de atuação: saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outros. O desenho constitucional, baseado no princípio da descentralização administrativa, integrou os municípios como entes federados autônomos, permitindo inovações institucionais, como a criação dos conselhos como espaços de participação, principalmente em nível municipal, onde, de acordo com Salles (2014) a democracia é, de fato, exercida. Em contraponto, Souza (2005) destaca que, na prática, ainda há muitas divergências entre o que prevê a Constituição e a sua aplicação, devido, principalmente, às diferentes capacidades dos governos estaduais e municipais em implementarem políticas públicas, devido as desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes, e também à ausência de mecanismos que estimulem, de fato, a cooperação interfederativo. Como consequência, o sistema se torna altamente competitivo e permeado de conflitos (SOUZA, 2005), visíveis nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

Apesar do histórico de criação e implantação da maioria dos Conselhos Setoriais no Brasil estar relacionado à condicionante para o acesso aos recursos do governo federal, e, em muitos casos estão operando apenas como uma extensão do poder executivo, como relata Salles (2014), estes espaços tem o potencial de proporcionar a participação dos cidadãos para muito além da gestão destes recursos financeiros ou da análise de processos administrativos, se atuarem de forma integrada e democrática e visando os problemas e propostas de todos os segmentos da sociedade, e não apenas as demandas do Poder Executivo.

Cabe ressaltar, no entanto, que a criação destes espaços institucionalizados e dos canais participativos abertos não garante para o envolvimento e a participação do cidadão, dependendo também da organização dos movimentos sociais e/ou da escolha pessoal de participarem ou não das discussões nestes espaços (CORTES, 2012). Como a composição dos Conselhos é realizada por meio da escolha de representantes dos órgãos

do governo, setor privado, sociedade civil organizada, entre outros, são perceptíveis os problemas da democracia representativa em diversos Conselhos no país, o que tem levado à descrença da democracia nestes espaços. Neste sentido, a representatividade é uma garantia de que as decisões tomadas pelos conselheiros serão legitimadas pelos órgãos, entidades e movimentos que representam (AVITRIZER, 2007) e, como observa Salles (2014), no sentido inverso, a legitimidade deve assegurar essa representatividade, em um processo de retroalimentação.

Além disso, muitos Conselhos ainda apresentam inúmeros problemas estruturais, referentes ao desenho institucional, à falta de paridade, mantendo a centralidade do poder no Estado, e também referentes ao acolhimento dos cidadãos, organizando reuniões em horários e locais de difícil acesso, priorizando a linguagem técnica e as pautas do poder executivo, além das dificuldades pela falta de cultura política (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003).

Esses “constrangimentos” socioeconômicos, simbólicos e políticos, como explicam Fuks e Perissinoto (2005, p. 79) podem ser obstáculos para a participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Por outro lado, os autores defendem que a simples existência destas instituições, sendo elas o próprio resultado da luta política, permite a incorporação de determinados atores políticos no processo de tomada de decisão pública que antes era monopolizado pela burocracia estatal (FUKS; PERISSINOTTO, 2005).

Contudo, as inúmeras experiências de participação no Brasil têm indicado uma nova forma de envolvimento da sociedade na política, denominada participação cidadã. De acordo com Teixeira (2001, p. 32-33),

a participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2001, p. 32-33).

A participação enquanto exercício de cidadania é uma noção ampla, que abrange o engajamento dos cidadãos na formulação das políticas que afetam suas vidas, por isso são mais perceptíveis em nível local (SALLES, 2014). Como ressalta Teixeira (2011), a participação pode se dar nos espaços

institucionalizados ou não, porém o rompimento das barreiras da representação e a apropriação dos espaços institucionalizados pelos cidadãos tendem a resultar em experiências bastante positivas de comunicação entre Estado e sociedade, já que permitirá a inclusão de novos atores no processo de participação e das reais demandas locais na agenda pública (SALLES, 2014).

A participação cidadã nos Conselhos Municipais do Meio Ambiente tem muito a contribuir com a gestão ambiental no país, a qual é historicamente permeada por diversos interesses políticos e econômicos sobre os territórios e os recursos naturais, e, conseqüentemente, marcada por graves conflitos socioambientais (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010), como aqueles envolvendo grandes obras de infraestrutura em remanescentes florestais nativos, caso do projeto de construção da Faixa de Infraestrutura em Pontal do Paraná, ou os conflitos entre as atividades portuárias e os povos indígenas e comunidades tradicionais, como os pescadores artesanais, caso da ampliação do Porto de Paranaguá, ou ainda da flexibilização das legislações ambientais para facilitar o licenciamento ambiental de empresas privadas, como ocorre em todo o litoral paranaense.

## 2.2 GESTÃO AMBIENTAL E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A Constituição Federal de 1988 inovou ao dedicar um capítulo específico ao meio ambiente e incluir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos os cidadãos. Ela reitera a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), promulgada em 1981, indicando que o país adote instrumentos para a proteção da natureza e o desenvolvimento sustentável, como, por exemplo, a avaliação de impactos, o licenciamento ambiental, a criação de áreas protegidas, os padrões de qualidade ambiente, dentre outros. Além disso, impõe que é dever do poder público e de toda a coletividade, defende-lo e preservá-lo. Para isso, a PNMA criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto por órgãos e entidades da União, dos Estados e Municípios para gerenciar os recursos ambientais e implantar estes instrumentos (BRASIL, 1981).

Porém, como observa Leme (2010), os recursos naturais são bens de uso comum do povo, com diferentes interesses, o que gera inúmeros conflitos

socioambientais. A legislação, no entanto, pressupõe que as políticas públicas ambientais sejam construídas em conjunto com a sociedade, discutidas, por exemplo, nos espaços institucionalizados de participação dos cidadãos.

Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente se integram ao SISNAMA enquanto órgãos e entidades em nível local, auxiliando o Poder Executivo (Prefeitura e suas respectivas secretarias municipais e/ou o órgãos responsáveis pelo meio ambiente) na gestão ambiental e territorial do município. Para Jacobi (2003) estes espaços são fundamentais para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada, favorecendo a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais, despertando, principalmente, o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva.

A legislação ambiental vigente também se utiliza dos instrumentos de participação nos processos administrativos, especialmente no licenciamento ambiental, exigindo, por exemplo, que o ente federado tenha Conselho do Meio Ambiente instituído para realizar o licenciamento, assim como a realização de audiências públicas para informar e receber contribuições da sociedade (CONAMA, 1997; BRASIL, 2011). Porém, a falta de clareza da lei sobre as responsabilidades de cada ente federado e, principalmente, a falta de diálogo interfederativo, resulta em diversos problemas, como a “falta de coordenação, fragmentação das políticas públicas, desperdício de recursos, sobreposição de ações, além dos inúmeros conflitos de competência, especialmente quanto aos licenciamentos ambientais” (LEME, 2010, p. 31).

Somado a isso, temos ainda os problemas de criação dos Conselhos, motivados pela descentralização e exigência para o acesso aos recursos do governo federal, além do desenho e estruturação dos Conselhos e audiências públicas, que, muitas vezes, passaram a ser apenas locais de legitimação das decisões já tomadas pelo governo ou pelos grupos de interesses.

Ocorre que a complexidade das políticas, do planejamento e da gestão ambiental demanda, por si só, uma análise integrada e sistêmica, envolvendo todos os atores e dialogando com as políticas setoriais de outras áreas como saúde, educação, desenvolvimento e infraestrutura, entre outras (LEME, 2010). Corroborando com Leme (2010), Coletti (2012) relata que muitos fracassos em programas de desenvolvimento e outras políticas públicas são decorrentes da

falta do envolvimento da população local e da subutilização dos espaços de participação, como os Conselhos e as audiências públicas, o que acarreta em inadequações dos projetos, ignora as características e potencialidades locais e, muitas vezes, intensifica os conflitos.

Neste contexto, Zhouri (2008, p. 100) afirma que os Conselhos do Meio Ambiente são “espaços de relações de poder altamente hierarquizados”, onde há um controle do ingresso de novos membros, aqueles considerados “capacitados” (conhecimento técnico e científico, domínio da informática, boa oratória) e pela concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria, geralmente excluindo moradores rurais, comunidades tradicionais, entre outros atores que não se enquadram nesse “perfil capacitado” e/ou não são “organizados” suficientemente para terem representatividade no conselho. A partir desta estruturação, a autora observa que ao invés de atuarem na mediação dos conflitos pelo uso dos recursos naturais,

processa-se, pois, um deslocamento da esfera da política para a esfera da economia, em que direitos e sujeitos coletivos são invisibilizados e substituídos pelo foco em interesses e atores particulares. A governança ambiental assim proposta promove um esvaziamento do sentido político das lutas ambientais (ZHOURI, 2008, p. 99).

Considerando este contexto, é possível concluir que a existência destes espaços institucionalizados não garante a participação cidadã, nem mesmo a gestão eficiente dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, Leme (2010) ressalta que há inúmeros exemplos de iniciativas locais, criativas, de preservação, recuperação de áreas degradadas e boa gestão dos recursos naturais, especialmente porque é nos municípios que “a organização da sociedade pode levar à construção de consensos e de outras lógicas de desenvolvimento que valorizem o local, as relações humanas, a justiça social” (p. 32). Para Quadros et al (2015), o estabelecimento de parcerias proativas, em conjunto com as comunidades locais, com as instituições de ensino, ONGs, etc., bem como a formação dos gestores e dos conselheiros influencia diretamente na forma de atuação (mais ou menos democrática e participativa), portanto são fundamentais na garantia da participação social no campo ambiental. Pode-se observar, portanto, que quando há o reconhecimento do território, a identificação dos conflitos

socioambientais e a aproximação com os atores envolvidos, conseqüentemente há maior participação social nestes espaços (QUADROS et al, 2015).

Desta forma, para que o planejamento e a gestão ambiental local sejam efetivos e com a participação cidadã, seja nos espaços institucionalizados ou não, é necessária uma visão integrada, sistêmica e estratégica, que considere todos os atores e as dimensões envolvidas (ambiental, social, econômica, cultura, política) para então definir ações e responsabilidades que garantam o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao passo que cumpra com o dever de defender e preservar a natureza e seus recursos para as presentes e futuras gerações.

### 2.3 PLANEJAMENTO AMBIENTAL ESTRATÉGICO

A democratização política leva a um crescimento exponencial da agenda de governo, pois há uma maior aproximação com os problemas da sociedade e, conseqüentemente, maior demanda por planejamento e criação de políticas públicas, cada vez mais estratégicas (SALLES, 2014).

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) se apresenta como um bom modelo para a área ambiental, ao

negar a possibilidade de um único diagnóstico da realidade [...] reconhecer que os atores em situação de governo nunca têm o controle total dos recursos exigidos por seus projetos e, por isso, nunca há certeza de que suas ações alcançarão os resultados esperados. Os recursos escassos não são só os econômicos, mas os de poder, de conhecimento e de capacidade de organização e gestão, entre outros; aceitar que a ação humana é intencional e nunca inteiramente previsível, como fazem supor os comportamentalistas; e aceitar que o jogo social é sempre de “final aberto”. (SALLES, 2-14, p.86).

De acordo com Carlos Matus, o PES é composto por quatro momentos: o momento explicativo (diagnóstico), o normativo prescritivo (formulação das propostas), o estratégico e o tático operacional (SALLES, 2014). Durante o momento explicativo é realizado o diagnóstico da situação-problema, identificando cada ator do jogo social.

A Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) pode ser utilizada neste contexto, uma vez que considera que cada ator social, com a sua visão de mundo, realiza um diagnóstico da situação-problema. Juntamente com os princípios do PES, ela prevê a criação de fluxogramas explicativo situacional, a fim de retratar a situação-problema de uma forma prática e visual, a partir das relações de causa-efeito (SALLES, 2014).

O Ministério do Meio Ambiente adota desde 2014, metodologias para o planejamento estratégico ambiental. A partir de um diagnóstico estratégico, identificando os pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades para o campo ambiental, o MMA criou o Mapa Estratégico com ações e metas para o período 2014 a 2022, incluindo “estratégias nas áreas de pessoal, licitações, orçamento, tecnologia da informação, acesso à informação, integração, priorização de agendas, papel institucional e gestão com foco em resultados” (MMA, 2016, p. 5).

Desta forma, o Ministério do Meio Ambiente, como órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiental incentiva a multiplicação da metodologia do planejamento ambiental estratégico em todo o campo ambiental, com a missão de “formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o desenvolvimento sustentável” (MMA, 2016, p. 6).

### 3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

#### 3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

O Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá (COMMA) foi criado em 2002, por meio da Lei Municipal nº. 2.260 de 16 de abril 2002 que trata da Política de Proteção, Conservação e Recuperação do Meio Ambiente. O COMMA é um órgão normativo, consultivo e deliberativo, com a finalidade de

assessorar, estudar e propor as diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente, deliberar no âmbito de sua competência sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente (PARANAGUÁ, 2002a).

O regimento do COMMA foi aprovado pela Lei Municipal nº 1.462/2002 (PARANAGUÁ, 2002b) e descreve as suas competências, resumidas no Quadro 1, dentre elas a gestão do Fundo Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá (FMMA).

O FMMA foi criado pela Lei Nº 2260/2002, para “para concentrar recursos destinados a projetos de interesse ambiental” (Art. 44). O fundo possui diversas fontes de receitas: I - Dotações orçamentárias; II - Arrecadação de multas previstas em lei; III - Contribuições, subvenções e auxílios da União, do Estado, do Município e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações; IV - As resultantes de convênios, contratos e consórcios celebrados entre o Município e instituições públicas e privadas; V - As resultantes de doações; VI - Rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio; VII - Outros recursos que, por sua natureza, possam ser destinados ao Fundo.

**QUADRO 1 – COMPETÊNCIAS DO COMMA.**

- a) A gestão dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, delegando autoridade para a movimentação das contas;
- b) A aprovação de orçamentos e condições gerais de operações, bem como a fiscalização de sua execução;
- c) A aprovação dos contratos, convênios, acordos e consórcios a serem firmados pelo Fundo;
- d) Propor medidas que contribuam para integração institucional de articulação com órgãos e entidades sob coordenação das iniciativas na sua área de atuação;
- e) Zelar pela aplicação eficaz da legislação municipal, estadual e federal pertinente;
  
- f) Recomendar, quando necessário, a complementação da legislação relativa à defesa e preservação do ambiente;
- g) Emitir parecer sobre questões de relevante interesse ambiental no âmbito do Município de Paranaguá, bem como sobre acidentes ecológicos que causem danos ou prejuízos ambientais;
- h) Apreciar, em grau de recurso administrativo, as decisões dos órgãos da PMP atinentes ao meio ambiente;
- i) Manifestar-se sobre empreendimentos que possam causar impacto ambiental;
- j) Observar e fazer aplicar no Município, diretrizes e normas, estaduais e federais, relevantes para a área de atuação do Conselho;
- k) Emitir pareceres sobre assuntos e questões relativas às políticas na sua área de atuação; propor por decisão da maioria absoluta de seus membros, a concessão de auxílios e subvenções a projetos indispensáveis à valorização do meio ambiente do município;
- l) Propor medidas de natureza financeira, fiscal e legislativa que auxiliem na execução da política do município para o setor;
- m) Aprovar os planos de aplicação, e pronunciar-se preliminarmente sobre sua adequada execução, dos auxílios e subvenções destinados às instituições e pessoas físicas que auxiliarem no campo de atuação do Conselho;
- n) Propor ou aprovar a concessão de títulos honorários, comendas e condecorações para pessoas e instituições que se destacarem na preservação, conservação e recuperação ambientais no Município de Paranaguá;
- o) Manifestar-se sobre atribuições, propostas ou atividades correlatas suscitadas no Conselho pelo seu Presidente;
- p) Estudar, analisar e, quando necessário, alterar este regimento interno, adequando-o à legislação vigente.

FONTE: Paranaguá (2002b).

O COMMA foi criado com 14 cadeiras, porém, em 2018, a composição do conselho sofreu duas modificações consecutivas, conforme apresenta o Quando 2.

QUADRO 2 – ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DO COMMA.

	LEI Nº 2.260/2002	LEI Nº 3.762/2018	LEI Nº 3.768/2018
I.	Secretário de Meio Ambiente e Serviços Urbanos	Secretário de Meio Ambiente	Secretário de Meio Ambiente
II.	Secretário de Urbanismo	Secretário de Urbanismo	Secretário de Urbanismo
III.	Secretário de Planejamento	Secretário de Planejamento	Secretário de Planejamento
IV.	Secretário de Obras e Habitação	Secretaria de Saúde/Educação	Secretaria de Saúde/Educação
V.	Secretário de Indústria e Comércio	IBAMA/ICMBio	CAGEPAR
VI.	Poder Legislativo	IAP	IBAMA/ICMBio
VII.	IAP	Paranaguá Saneamento	IAP
VIII.	IBAMA	Polícia Ambiental	Paranaguá Saneamento
IX.	MPE	COPEL	Polícia Ambiental
X.	ACIAP	Entidade civil que tenha por finalidade a defesa do meio ambiente	COPEL
XI.	Associação Comunitária de Paranaguá	Entidade civil sendo Associações de Catadores, Comunidades Tradicionais, Associações de Moradores e/ou Colônia de Pescadores	Associações de Catadores de Materiais Recicláveis;
XII.	Corpo Docente da Faculdade de Paranaguá	CRBio, CREA e/ou CRMV	Entidade civil que tenha por finalidade a defesa do meio ambiente, Comunidades Tradicionais, Associações de Moradores e/ou Colônia de Pescadores
XIII.	CAB Águas de Paranaguá	Corpo Docente de Instituição de Ensino Superior	CRBio, CREA e/ou CRMV
XIV.	Colônia de Pescadores de Paranaguá	-	Corpo Docente de Instituição de Ensino Superior
XV.	-	-	ACIAP

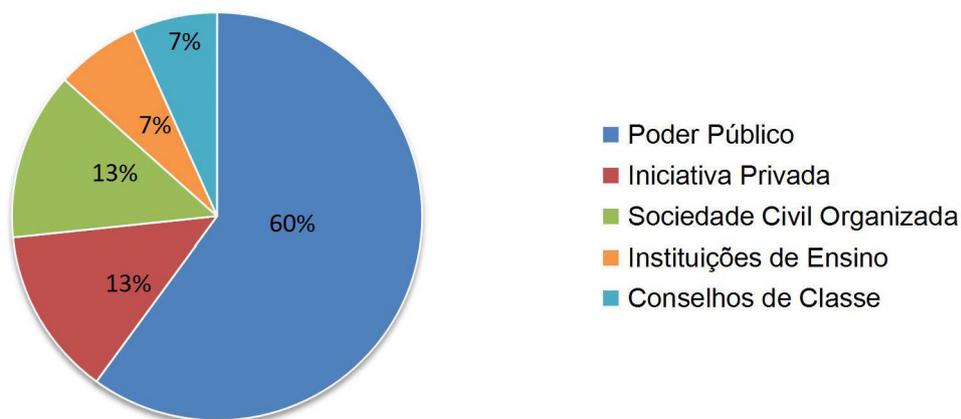
Legenda:   Excluído pela lei posterior   Ampliado a partir da lei anterior   Incluído pela nova lei

FONTE: Elaborado pela autora a partir de Paranaguá (2002b; 2008a; 2008b).

Devido ao grande número de processos envolvendo a regularização fundiária e a demanda por ligações de água e luz em áreas de preservação permanente foram incluídos a COPEL, CAGEPAR e Polícia Ambiental, em relação à lei de criação. Outras cadeiras foram excluídas, como o Ministério Público, que participa das reuniões como colaborador, a Secretaria de Obras e de Indústria e Comércio, substituídas por um representante da Secretaria de Educação ou Saúde, e o representante da Câmara Municipal. De acordo com as atas das reuniões do COMMA, esta alteração considerou as demandas técnicas de análise dos processos administrativos, que demanda profissionais da área da saúde e educação, e também em uma tentativa de melhorar a equidade nas representações do Conselho

Atualmente, o COMMA é composto por 15 membros, de acordo com a Lei Municipal Nº 3768/2018 (PARANAGUÁ, 2018), porém, continua não sendo paritário: são 09 representantes do poder público, 02 da iniciativa privada, 02 da sociedade civil organizada e 02 da academia como pode ser observado no Gráfico 1. As funções não são remuneradas, no entanto, é considerado serviço público de relevância. Em 2019 estão sendo nomeados novos representantes das instituições, devido as mudanças no governo estadual e federal.

GRÁFICO 1- COMPOSIÇÃO DO COMMA DE ACORDO COM O SEGMENTO.



FONTE: Elaborado pela autora a partir de Paranaguá (2018).

O COMMA possui um calendário anual das reuniões, que acontecem mensalmente, toda 3ª terça-feira do mês às 9h, ou quando necessário realizar reunião extraordinária para alguma pauta com urgência. Os encontros acontecem na sala de reuniões do gabinete do Prefeito Municipal e são divulgadas pelo site da prefeitura municipal, onde fica disponibilizado o calendário anual, e no Diário Oficial do Município.

Cabe ressaltar que o município de Paranaguá está localizado na planície costeira do Estado, em uma área de 826 km<sup>2</sup>, com cerca de 154 mil habitantes (IBGE, 2019), inserido nos últimos remanescentes contínuos de Mata Atlântica do Brasil, abrangendo diversas colônias, em sua área rural, e inúmeras ilhas no interior da baía de Paranaguá, conforme apresentado na Figura 1.

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO E LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ.



FONTE: Google Maps (2019).

Grande parte do município é considerada região prioritária para a conservação, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2009), pela sua biodiversidade e também pela presença de ecossistemas frágeis, ecologicamente, como, por exemplo, a restinga e os manguezais. A geografia local e as características climáticas contribuem também para a presença de diversas áreas de riscos naturais (deslizamentos e inundações) (MINEROPAR, 2009).

Devido a estas características naturais, foram criadas diversas Unidades de Conservação da Natureza em seu território, como demonstra o Quadro 3. Além disso, cabe destacar a presença de diversas comunidades tradicionais: caiçaras, cipozeiros, pescadores artesanais, agricultores familiares e povos indígenas, como é o caso dos Guaranis na Ilha da Cotinga (ITCG, 2013).

QUADRO 3 – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM PARANAGUÁ.

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Órgão Gestor</b>	<b>Conselho gestor</b>
Parque Estadual Ilha do Mel	2002	337	IAP	Não
Estação Ecológica Ilha do Mel	1982	2.240	IAP	Não
Parque Estadual do Palmito	1998	1.782	IAP	Não
Estação Ecológica de Guaraguaçu	1992	4.736	IAP	Não
Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange	2001	25.161	ICMBio	Sim
Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba	1985	283.014	ICMBio	Sim
Área de Proteção Ambiental de Guaratuba	1992	137.187	IAP	Não
Reserva Biológica Bom Jesus	2012	34.179	ICMBio	Não

FONTE: Elaborado pela autora a partir de IAP (2019); CNUC (2019).

O COMMA, portanto, deve representar toda a sociodiversidade local e ainda se articular com os demais conselhos municipais (saúde, urbanismo, do plano diretor, entre outros) e, principalmente com os conselhos gestores das Unidades de Conservação, para realizar o planejamento ambiental do território de forma integrada, considerando todas as especificidades locais, como por exemplo, as áreas protegidas pelas legislações ambientais, as áreas de alta vulnerabilidade socioambiental, as áreas de especulação imobiliária e os locais de ocupações irregulares, e conseqüentemente, propor estratégias integradas de atuação, minimizando os conflitos socioambientais.

Ocorre que os planos e projetos para desenvolvimento da região, pelos governos estadual e federal, ameaçam a sociobiodiversidade local, originando e/ou intensificando inúmeros conflitos socioambientais. Silva et al (2016) destaca diversos empreendimentos e obras de infraestrutura em processo de licenciamento ambiental na região, como, por exemplo, a ampliação do Porto de Paranaguá e a construção do Porto do Embocuí; o aprofundamento do Canal da Galheta; a construção do poliduto Sarandi-Paranaguá; a construção de nova ferrovia até o Porto de Paranaguá; além dos diversos empreendimentos em outros municípios do Litoral do Paraná, como é o caso da construção do Porto de Pontal do Paraná e da faixa de infraestrutura no município vizinho.

A criação das Unidades de Conservação não garante a conservação efetiva do patrimônio natural e cultural local, por isso, os Conselhos do Meio Ambiente, assim como as ONGs locais (Observatório de Conservação Costeira

do Paraná – OC2, Mater Natura, MarBrasil, entre outras) e as instituições de ensino, são importantes atores na mediação dos conflitos, na avaliação e no monitoramento dos empreendimentos, no planejamento ambiental e, conseqüentemente, na criação de políticas públicas socioambientais e na promoção do desenvolvimento territorial sustentável (SILVA et al., 2016).

### 3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente, segundo o MMA (2018), são instrumentos de exercício da democracia, de educação para a cidadania e de convívio entre os setores da sociedade com diferentes interesses, garantindo desta forma a defesa e a preservação da natureza, conforme estabelecido constitucionalmente.

Para avaliar a gestão participativa e democrática do Conselho Municipal do Meio Ambiente foi utilizada a Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) e como instrumentos: a observação direta e experiência empírica da pesquisadora, somado à pesquisa bibliográfica e análise documental. Foram verificados os meios de divulgação das reuniões, por meio da consulta nos portais eletrônicos oficiais da Prefeitura e informações obtidas pelo COMMA; realizada a consulta das legislações vigentes, do regimento interno, do calendário e a pauta das reuniões; e analisadas as 32 atas e listas de presenças nas reuniões do COMMA dos últimos três anos (2016, 2017 e 2018), disponíveis no site da Prefeitura, para mapear a presença dos conselheiros e participação dos representantes da sociedade civil organizada. Os dados foram tabulados e especializados em gráficos, por meio do software Microsoft Excel 2010.

A partir dessas informações, foi possível constatar que ainda há falhas na estrutura e organização do COMMA, prejudicando a gestão democrática e participativa, quais sejam:

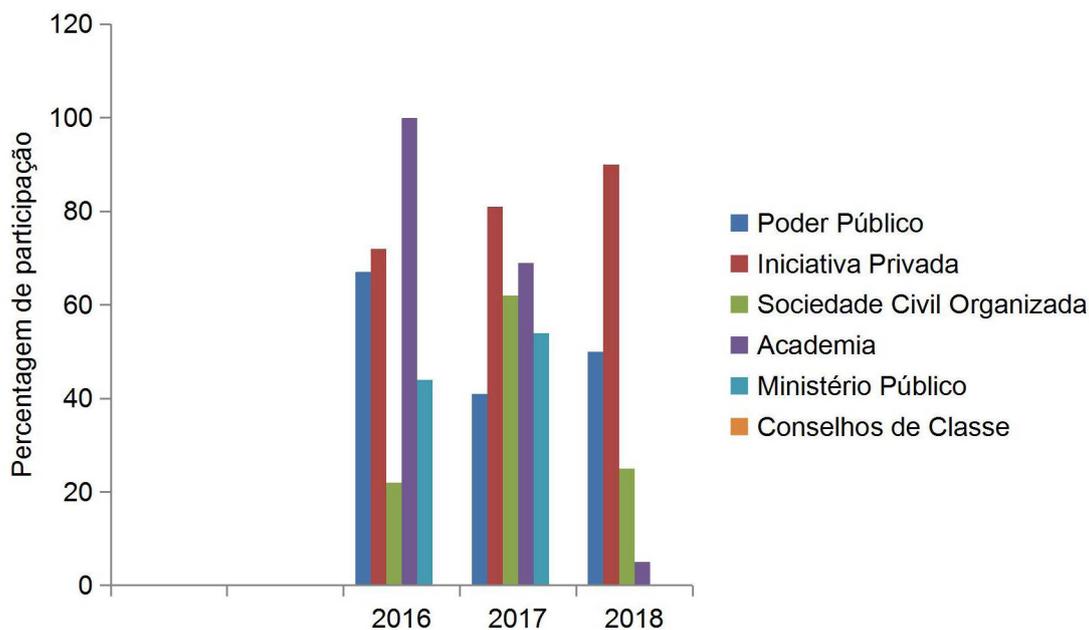
- 1. Desenho institucional:** desenho e composição definido em lei não é paritário, dando maior poder de decisão aos próprios órgãos do governo (60% dos votos);

- 2. Falta de representatividade:** composição do conselho não contempla a sociodiversidade local, restringindo a participação da sociedade civil organizada à, apenas, duas cadeiras, uma para representante das associações de catadores de materiais recicláveis e uma para representante das associações de moradores OU para entidades de defesa do meio ambiente e das comunidades tradicionais OU da colônia de pescadores (atualmente ocupada por esta última), quando todas elas deveriam possuir cadeiras próprias;
- 3. Pouca divulgação das reuniões:** atualmente estão restritas ao diário oficial e ao site da prefeitura, demandando conhecimento e habilidades do uso da internet, restrito para a população rural e para algumas comunidades tradicionais, sendo que para a consulta é necessário acessar um caminho extenso: Prefeitura Municipal> Secretarias e Órgãos> Meio Ambiente> COMMA> calendário anual de reuniões;
- 4. Locais das reuniões:** na maioria das vezes ocorrem na sede da Prefeitura Municipal, uma estrutura formal, inibindo a presença ou a participação da população em geral;
- 5. Horário das reuniões:** as reuniões ocorrem em horário comercial, às 9h, conforme o calendário anual, dificultando a presença da população em geral;
- 6. Pautas das reuniões:** voltadas especialmente para análise de processos administrativos, prioritários em relação às demais atribuições do conselho, restringindo a sua atuação;
- 7. Capacitação:** falta de capacitação dos conselheiros sobre a função deste espaço, as atribuições de cada um deles, o potencial de atuação do Conselho no planejamento ambiental do município, além do desconhecimento, muitas vezes, do território, das características naturais locais, das comunidades tradicionais, e, especialmente, dos conflitos socioambientais existentes;
- 8. Baixo poder de decisão dos conselheiros:** normalmente os técnicos da prefeitura e os demais representantes do poder público apresentam as demandas/processos com a decisão tomada, que apenas é votado no conselho, e como não há representatividade de todos os atores

envolvidos, elas podem estar priorizando um ator em detrimento dos outros;

- 9. Falta de integração entre os conselhos setoriais e conselhos das Unidades de Conservação:** essa relação se dá apenas pela presença de representantes de alguns secretários municipais e do IAP e IBAMA, excluindo o ICMBio (gestor de diversas UC na região).
- 10. Presença e participação:** baixo percentual de presença de alguns representantes do Conselho, especialmente no que se refere às cadeiras da sociedade civil organizada e academia, além de instituições públicas específicas: Secretaria de Educação ou Saúde e órgãos ambientais federais (IBAMA ou ICMBio), conforme ilustra o Gráfico 2. Além disso, observa-se, em uma análise das atas, a centralidade das falas e posicionamentos, durante a reunião, no Poder Executivo e nos representantes do setor privado.

GRÁFICO 2 – PRESENÇA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO COMMA.



FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Em relação à presença dos conselheiros nas reuniões, pode-se observar que a iniciativa privada, possui duas cadeiras, mas tem o maior percentual de frequência nas reuniões no período analisado, enquanto o poder público, que sempre concentrou o maior número de cadeiras, possui uma média de 52% de frequência do período analisado, principalmente pela falta de representante do

IBAMA e ICMBio e baixa frequência das Secretarias de Obras, Indústria e Comércio, com cadeiras até 2017 e as secretarias de Educação ou Saúde, com cadeira a partir de 2018. A Polícia Ambiental, a Copel e CAGEPAR, mesmo sem cadeira no Conselho até 2018, já participavam das reuniões, enquanto o MPE, que não possui mais cadeira a partir das alterações em 2018, continua acompanhando presencialmente as reuniões. Os Conselhos de Classe não possuem representante ocupando a cadeira no Conselho, prevista a partir da alteração da legislação em 2018.

Cabe ressaltar que Paranaguá possui uma sociobiodiversidade relevante, com a presença de inúmeras comunidades tradicionais e um dos maiores fragmentos da Mata Atlântica regional, ao mesmo tempo em que são identificados inúmeros conflitos socioambientais no território pelas atividades econômicas (SEZERINO, 2016). Desta forma, o COMMA tem um papel fundamental na gestão democrática da cidade e o desafio de conciliar os interesses econômicos com as demandas das comunidades locais e com a conservação do meio ambiente, especialmente em 2019, quando está prevista a atualização do Plano Diretor do Município. O COMMA tem um grande potencial de contribuição na atualização do zoneamento, das legislações municipais e na formulação de políticas públicas, desde que represente todos os atores, esteja bem estruturado e os conselheiros capacitados para estes processos.

## **4 PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

### **4.1 PROPOSTA TÉCNICA**

A partir da situação-problema diagnosticada, que trata dos fatores que estão comprometendo a gestão participativa e democrática do Conselho, e conseqüentemente, dificultam o seu fortalecimento, será proposto um Plano de Ação Estratégico abaixo, para implantação pelo COMMA neste biênio (2019-2020). O Plano contempla diversas ações que visam qualificar a participação social no COMMA, como o programa de capacitação, as expedições a campo, as oficinas e conferências temáticas, a criação de câmaras técnicas, além das reuniões ordinárias e extraordinárias itinerantes. Além disso, o plano contempla ações de comunicação, para ampliar a divulgação das reuniões e ações desenvolvidas pelo conselho, além da proposta de alteração da lei que trata da composição do COMMA, tornando-a mais equitativa.

#### **4.1.1 Plano de implantação**

A implantação do Plano de Ação Estratégico, ilustrado no Quadro 4, iniciará com a apresentação das propostas em reunião do COMMA. Caso necessário, será convocada reunião extraordinária para discutir exclusivamente as propostas de reestruturação, organização e atuação do Conselho. Poderão ser realizadas adequações das responsabilidades, prazos e recursos, a fim de garantir a viabilidade e sustentabilidade das propostas.

Após validação do Plano Estratégico, serão divididas as responsabilidades, firmadas as parcerias necessárias e criada as comissões de acompanhamento e monitoramento da implantação das ações.

QUADRO 4 – PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICO PARA O COMMA

Ação	Responsável	Recursos necessários	Prazo	Resultado	Monitoramento
Criação do programa de formação continuada dos conselheiros e capacitação	SEMMA e instituições parceiras (IFPR, UNESPAR, UFPR, IAP)	Financeiros (elaboração de material didático); Instalações e Materiais (sala de reuniões, computador, Datashow); Humanos (técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários);	Maio/2019	Capacitação e formação dos antigos e novos conselheiros; Aumento da participação social;	Alterações dos representantes; Participação e Atuação dos conselheiros.
Expedição a campo para reconhecimento do território e integração com as comunidades	SEMMA e instituições parceiras (IFPR, UNESPAR, UFPR, IAP)	Financeiros (transporte); Materiais (imagens aéreas, GPS, máquina fotográfica); Humanos (técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários)	Maio/2019	Relatórios de campo;	Alterações dos representantes; Participação e Atuação dos conselheiros.
Criação do Plano de Comunicação com o uso de inovação aberta	Conselheiros em parceria com a Assessoria de Comunicação da Prefeitura	Materiais (computador, internet); Humanos (conselheiros, técnicos da SEMMA, assessores de comunicação, universitários)	Junho/2019	Novos canais de comunicação social; Aumento da participação social.	Percentual de participação da sociedade;
Organização de reuniões itinerantes, conforme as pautas, para facilitar a presença da sociedade	Conselheiros	Humanos (conselheiros, técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários, especialistas); Instalações e materiais (local para realização, computador, flip chart, quadro branco); Financeiros (transporte)	Junho/2019	Aumento do percentual de participação social;	Percentual de presença dos representantes nas reuniões;
Criação de câmaras técnicas, previstas no regimento do COMMA	Conselheiros e suas respectivas instituições	Humanos (conselheiros e técnicos, conforme demanda); Instalações e materiais (sala para reuniões, computador, Datashow, imagens aéreas, mapas, flip chart, quadro branco);	Ago/2019	Ampliação da atuação do COMMA; Minimização de conflitos socioambientais	Novas demandas;
Proposta de alteração da lei de composição do conselho	Conselheiros; Câmara de Vereadores	Humanos (conselheiros, vereadores)	Ago/2019	Nova lei que altera a Lei Municipal Nº 2.260/2002	Disponibilidade de representante; Presença dos representantes nas reuniões;
Organização de oficinas e conferências temáticas	Conselheiros	Humanos (conselheiros, técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários, especialistas); Instalações e materiais (local para realização, computador, flip chart, quadro branco); Financeiros (material didático, coffee break);	Out/2019	Calendário anual de oficinas e conferências	Novas demandas;

FONTE: Elaborado pela autora (2019).

O Plano de Ação Estratégico tem como objetivo fortalecer o COMMA e ampliar as suas ações, conforme já está previsto em seu regimento, a partir da gestão democrática e participativa. As ações são propostas para o biênio 2019-2020, a partir da definição das responsabilidades de cada ator social envolvido e os recursos necessários, conforme indica o Quadro 4 e será apresentado, detalhadamente, a seguir.

#### 4.1.1.1 Programa de Capacitação dos Conselheiros

A metodologia para o programa de capacitação dos conselheiros do COMMA é baseada na proposta no antigo Instituto de Ecoturismo do Paraná (IEPR), extinto em 2012, para a formação e capacitação do conselho gestor do Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange, desenvolvido a partir de 2006, em parceria com a equipe de gestão do Parque e com o apoio do próprio MMA e do IBAMA, por meio do Programa PDA – Mata Atlântica, do MMA, financiado pelo banco KFW, através da cooperação bilateral Brasil/Alemanha (GTZ) (LIMONT et al. 2007).

O Programa de Capacitação será organizado em quatro fases:

FASE I - Diagnóstico socioeconômico dos conselheiros e avaliação prévia dos conhecimentos referentes aos instrumentos legais e normativos, as políticas públicas, aos objetivos e atribuições do COMMA, e às características socioambientais, culturais e econômicas do território local de atuação

FASE II - Expedições a campo para reconhecimento do território, identificação dos atores sociais, dos conflitos socioambientais existentes, das problemáticas, demandas da população e potencialidades locais para o desenvolvimento territorial sustentável.

FASE III - Oficinas de capacitação dos instrumentos legais e normativos, criação, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e de metodologias e técnicas de mediação de conflitos.

FASE IV - Cursos de mobilização e formação de lideranças locais para o fortalecimento das comunidades, a fim de aumentar a representatividade no COMMA;

FIGURA 2 - CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS

1º SEMESTRE/2019							
Fase	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul
I.							
II.							
III.							
IV.							

FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Para a execução do Programa de capacitação serão realizadas parcerias com os conselhos profissionais regionais e com as instituições de ensino da região, para que os docentes e estudantes da área ambiental coordenem as oficinas e expedições a campo, em conjunto com os técnicos da prefeitura e dos órgãos ambientais.

O programa deverá ser aplicado a cada dois mandatos dos conselheiros, propostos para dois anos cada, ou a cada alteração dos representantes do COMMA, conforme a necessidade.

#### 4.1.1.2 Plano de Comunicação

A comunicação do COMMA com os atores sociais envolvidos deverá contemplar ferramentas diferenciadas para atender o maior público possível. Para isso, deverá ser elaborado um Plano de Comunicação, em conjunto com a assessoria de comunicação da Prefeitura, seguindo as orientações abaixo:

- Desenvolver uma logo e a identidade visual do conselho, que represente toda a sociobiodiversidade local;
- Elaborar um procedimento de divulgação das reuniões do COMMA, bem como os seus resultados, a partir de ferramentas diferenciadas e inclusivas, como o uso das redes sociais, torpedos, notificações por meio de aplicativos, cartazes em locais de grande circulação, além da comunicação nas rádios e jornais locais e no diário oficial do município.
- Desenvolver e testar mensagens por público e realizar as adequações, se necessário;

- Publicar boletins informativos sobre a atuação do COMMA, divulgados no site oficial da prefeitura, nas redes sociais e nos grupos de e-mails.
- Desenvolver material gráfico e de comunicação para divulgação das oficinas e conferências temáticas.

O Plano de Comunicação poderá ter a contribuição de colaboradores externos ou, caso necessário, desenvolvido por uma equipe prestadora de serviço especializado.

#### 4.1.1.3 Calendário anual de oficinas e conferências temáticas

O COMMA, de acordo com o seu regimento, tem como atribuição promover a integração institucional, emitir pareceres técnicos, analisar os impactos dos empreendimentos, entre outros. Para isso, há uma crescente demanda por análises técnicas e análise de experiências e boas práticas em outros municípios. Desta forma, o calendário anual de oficinas e conferências temáticas tem como objetivo promover estes espaços de debate, análise técnica e apresentação de outras experiências, de acordo com a demanda das temáticas, como por exemplo, arborização urbana, gestão de resíduos sólidos, geoprocessamento aplicado à gestão ambiental, entre outros.

Os eventos serão semestrais, como indica o Quadro 5, e terão os temas definidos, conforme as demandas do COMMA. Poderão ser estabelecidas parcerias com outras instituições para a organização dos eventos.

QUADRO 5 - CALENDÁRIO ANUAL DE OFICINAS E CONFERÊNCIAS TEMÁTICAS

<b>Data</b>	<b>Tema das Oficinas ou Conferências Temáticas</b>
Outubro/2019	Proposta de Tema 1
Maio/2020	Proposta de Tema 2
Outubro/2020	Proposta de Tema 3

FONTE: Elaborado pela autora (2019).

#### 4.1.1.4 Proposta de alteração da lei de composição do Conselho

A fim de tornar a composição do Conselho mais equitativa em relação a cada segmento da sociedade, a proposta de alteração da Lei Municipal n. 2.260/2002, ilustrada no Quadro 6, inclui cinco cadeiras para a sociedade civil organizada. Além disso, é proposta a votação do presidente do COMMA, com mandatos de dois anos,

evitando a centralidade do poder de voto de desempate no Secretário do Meio Ambiente, e conseqüentemente, no Poder Executivo.

QUADRO 6 - PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 2.260/2002

*Art. 1º A Lei Municipal nº 2.260, de 26 de fevereiro de 2.002, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*"Art. 39 São membros do Conselho Municipal do Meio Ambiente:*

*I - O Secretário Municipal de Meio Ambiente;*

*II - O Secretário Municipal de Urbanismo;*

*III - O Secretário Municipal de Planejamento;*

*IV - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde/Educação;*

*V - 01 (um) representante da Central de Água, Esgoto e Serviços do Litoral do Paraná - CAGEPAR;*

*VI - 01 (um) representante do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)/Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio);*

*VII - 01 (um) representante do Instituto Ambiental do Paraná (IAP);*

*VIII - 01 (um) representante da Empresa prestadora de Serviços de Saneamento no Município de Paranaguá;*

*IX - 01 (um) representante da Polícia Ambiental do Estado no Município de Paranaguá;*

*X - 01 (um) representante da Companhia Paranaense de Energia Elétrica no Município de Paranaguá;*

*XI - 01 (um) representante de Associações de Catadores de Materiais Recicláveis no Município de Paranaguá;*

*XII - 01 (um) representante de entidade civil que tenha por finalidade a defesa do meio ambiente;*

*XIII - 01 (um) representante das comunidades tradicionais de Paranaguá;*

*XIV - 01 (um) representante da Associação de Moradores de Paranaguá;*

*XV - 01 (um) representante da Colônia de Pescadores de Paranaguá e/ou das comunidades insulares;*

*XIII - 01 (um) representante de Conselho Regional de Biologia, Engenharia e/ou Medicina Veterinária;*

*XIV 01 (um) representante do Corpo Docente de Instituição de Ensino Superior do Município de Paranaguá;*

*XV - 01 (um) representante da Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Paranaguá.*

*§ 1º. Os órgãos Municipais e entidades relacionadas no parágrafo anterior indicarão seus representantes e seus respectivos suplentes.*

*§ 2º. O mandato dos conselheiros terá validade de 02 (dois) anos, inclusive do presidente do Conselho, cabendo aos órgãos municipais e entidades relacionadas indicar os representantes para o mandato posterior.*

*§ 3º. O presidente do conselho será escolhido por meio da candidatura espontânea e do voto favorável da maioria dos conselheiros.*

FONTE: Elaborado pela autora (2019).

#### 4.1.2 Recursos

Para a implantação do Plano de Ação Estratégico, serão necessários recursos financeiros, especialmente com gastos para o transporte, para a realização das expedições a campo, intensificando a formação e capacitação dos conselheiros, e das reuniões itinerantes, com o objetivo de aproximar o COMMA das localidades e atores envolvidos nas pautas. Para as ações relativas às câmaras técnicas, oficinas e conferências serão necessárias instalações específicas, que podem ser adquiridas por meio das instituições parceiras, ou na própria prefeitura municipal. Os materiais e equipamentos, como computador, Datashow, mapas, dentre outros, podem ser aproveitados da SEMMA e demais secretarias municipais.

As demais ações do plano estratégico demandam especialmente de recursos humanos, seja para ampliar a divulgação das reuniões em outros canais de comunicação, como rádio e redes sociais, para criar a proposta de alteração da lei, para organizar as conferências, oficinas e as reuniões do COMMA, que podem ser realizadas pelos próprios conselheiros, conforme pode ser observado no Quadro 7.

QUADRO 7 - RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICO

<b>Ação</b>	<b>Recursos necessários</b>
Criação do programa de formação continuada dos conselheiros e capacitação	Financeiros (elaboração de material didático); Instalações e Materiais (sala de reuniões, computador, Datashow); Humanos (técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários);
Expedição a campo para reconhecimento do território e integração com as comunidades	Financeiros (transporte); Materiais (imagens aéreas, GPS, máquina fotográfica); Humanos (técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários)
Criação do Plano de Comunicação com o uso de inovação aberta	Materiais (computador, internet); Humanos (conselheiros, técnicos da SEMMA, assessores de comunicação, universitários)
Organização de reuniões itinerantes, conforme as pautas, para facilitar a presença da sociedade	Humanos (conselheiros, técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários, especialistas); Instalações e materiais (local para realização, computador, flip chart, quadro branco); Financeiros (transporte)
Criação de câmaras técnicas, previstas no regimento do COMMA	Humanos (conselheiros e técnicos, conforme demanda); Instalações e materiais (sala para reuniões, computador, Datashow, imagens aéreas, mapas, flip chart, quadro branco);
Organização de oficinas e conferências temáticas	Humanos (conselheiros, técnicos da SEMMA, dos órgãos ambientais, líderes comunitários, docentes e universitários, especialistas); Instalações e materiais (local para realização, computador, flip chart, quadro branco); Financeiros (material didático, coffee break);
Proposta de alteração da lei de composição do conselho	Humanos (conselheiros, vereadores)

FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Os recursos financeiros poderão ser obtidos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, do orçamento própria da SEMMA, ou ainda de convênios e parcerias firmados com o setor privado.

#### 4.1.3 Resultados esperados

Conforme mencionado no Quadro 4, o plano de ação pretende ampliar a atuação do COMMA em, no mínimo, quatro linhas de ação principais: análise e deliberação sobre processos administrativos, revisão dos instrumentos legais e normativos, capacitação contínua dos conselheiros e formação de líderes comunitários, organização de oficinas e conferências temáticas. Pretende-se ampliar a presença dos conselheiros para o mínimo de 75% de frequência anual, a partir da capacitação dos conselheiros e a apropriação deste espaço de participação pela sociedade.

Os novos instrumentos de participação, como as reuniões itinerantes, as conferências e oficinas e as expedições a campo tem como meta a participação da população em geral nas reuniões e demais ações do Conselho, contribuindo nos debates e compartilhando saberes a partir das experiências empíricas.

Desta forma, pretende-se fortalecer o conselho, tornando-o um espaço mais democrático e participativo e, conseqüentemente, contribuindo efetivamente para o planejamento e gestão ambiental do município.

O estabelecimento das parcerias proativas e o envolvimento com os conselhos gestores das Unidades de Conservação, com o COLIT, com os programas, planos e projetos para o ordenamento territorial e gestão ambiental da região, como é o caso do Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná (PDS) e com os Planos Municipais da Mata Atlântica (em andamento com recursos do FUNBIO), se apresentam como um resultado significativo para a atuação do COMMA em longo prazo.

Os dados levantados no diagnóstico da situação-problema, somados à experiência de implantação do Plano de Ação Estratégico no COMMA devem ser subsídios para 01 (uma) publicação científica dos resultados do biênio, para que outros conselhos municipais do meio ambiente no Brasil possam ter acesso as

metodologias adotadas e atuem no fortalecimento destes espaços participativos no campo ambiental.

#### 4.1.4 Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas

O COMMA está passando por alterações nas representações em 2019, pois muitos conselheiros não representam mais as instituições com as mudanças no governo, após as últimas eleições. Por isso, há o risco da falta de mobilização dos conselheiros para ampliar a atuação do COMMA, visto que a demanda pela análise de processos administrativos já é bastante exaustiva. Também poderá haver a baixa adesão ao programa de capacitação e às expedições a campo, podendo ser prevenida a partir da apresentação de casos positivos da aproximação com as comunidades, como é o caso do conselho gestor do Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange. Considerando estes riscos, o plano de comunicação deverá atingir estes públicos, promovendo a sensibilização dos atores envolvidos da importância destas ações e os benefícios do protagonismo da sociedade na tomada de decisão.

A falta de recursos financeiros próprios poderá impedir as expedições a campo para reconhecimento do território e a produção de materiais de divulgação e comunicação, visto que o orçamento da SEMMA é bastante restrito comparado com todas as suas atribuições. No entanto, o estabelecimento das parcerias com os órgãos ambientais estaduais e federais, com as instituições de ensino e principalmente, com o setor privado, poderão ceder os veículos ou ainda custear o transporte para as expedições e os materiais gráficos. Além disso, o FMMA poderá prever, por meio de edital específico, a destinação de recursos para projetos socioambientais com o foco no fortalecimento do COMMA.

Como medida de prevenção destes riscos, será previamente realizada uma mobilização de todos os atores envolvidos, ampliando a divulgação sobre os objetivos e potencialidades dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e como é possível que a população se torne protagonista no planejamento e gestão ambiental da cidade.

## 5. CONCLUSÃO

De modo geral, os conselhos gestores de políticas públicas são importantes instrumentos para a gestão democrática e participativa das cidades, especialmente os do meio ambiente, responsáveis por mediar os conflitos existentes quanto ao uso e ocupação do solo, dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos prestados pela natureza.

Apesar das diversas críticas à democracia representativa, exercida pelos conselhos, por exemplo, e os inúmeros problemas de gestão participativa dos conselhos municipais, como foram observados no caso do COMMA, a defesa destes espaços de participação institucionalizados é extremamente necessária frente ao cenário político para os próximos anos.

O diagnóstico da situação-problema indicou dez fatores que prejudicam a atual gestão democrática e participativa do Conselho: desenho institucional, falta de representatividade, pouca divulgação das reuniões, locais das reuniões, horário das reuniões, pautas das reuniões, capacitação, baixo poder de decisão dos conselheiros, falta de integração entre os conselhos setoriais e conselhos das Unidades de Conservação e presença e participação.

No entanto, o COMMA tem um grande potencial de ampliar a participação da sociedade, visto que várias ações são simples e demandam poucos recursos, como foi demonstrado no Plano de Implementação: alteração da legislação, tornando a composição do conselho mais equitativa, divulgação das reuniões nas redes sociais, participação nos conselhos gestores das Unidades de Conservação. Além disso, com o programa de formação continuada dos conselheiros e novos representantes, é possível tornar os debates mais ricos e tomar decisões a partir de um olhar integrado e sistêmico do território e sua sociobiodiversidade. Essa capacitação envolvendo a comunidade também contribui no aumento da legitimidade da representação, pois a população ou os diversos setores da sociedade identificarão seus representantes do conselho e poderão discutir previamente seus requerimentos e reivindicações.

A partir da implementação do Plano de Ação Estratégico, o COMMA deverá ter a presença nas reuniões ampliada para no mínimo 75% de frequência, realizar novas parcerias proativas e produzir 01 (uma) publicação científica com os

resultados do biênio. Recomenda-se que o plano de ação seja revisado e atualizado a cada biênio ou conforme as novas demandas e/ou cumprimento das metas.

Este Projeto Técnico de Intervenção possui algumas limitações metodológicas, que podem, no entanto, ser complementadas por pesquisas futuras, a partir do uso de outros métodos para aprimorar e complementar o diagnóstico e as análises, como o uso de questionários e identificação dos perfis dos conselheiros, uso de softwares de geoprocessamento para mapeamentos de pontos em que há conflitos socioambientais, entre outros.

Paralelamente, a integração setorial e com os conselhos gestores de Unidades de Conservação, aqui proposta, poderão resultar em uma inovação na gestão pública ambiental do município, podendo se estender aos demais municípios do Litoral do Paraná, criando novos espaços de discussão, debate e participação social, alternativos ao já existente Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BARDDAL, F. M. E.; TORRES, L. R. Conselhos gestores de políticas públicas: instrumentos de democracia participativa e controle social no município de Curitiba. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2017, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa: UEPG, 2017.

Disponível em: <<http://sites.uepg.br/simposiocs/docs/gt2/011.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1. (Eletrônico).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF 2 set. 1981. Seção 1, p. 16509. (Eletrônico).

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF 9 dez. 2011. Seção 1, p. 1. (Eletrônico).

CNUC. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc.html>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

COLETTI, R. N. A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 25, 2012, p. 39-51. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/25544>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CONAMA. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento

ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de dez. 1997. Seção 1, p. 30.841-30.843 (Eletrônico)

CORTES, S. M. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 125-143.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 21, p. 125-145, 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3649/2906>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 jan. 2019.

IAP. Atos legais da criação de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1217>>. Acesso em 19 jan. 2019.

IBGE. IBGE Cidades. Paranaguá - Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranagua/panorama>>. Acesso em 19 jan. 2019.

ITCG. Terras e Territórios Quilombolas, Indígenas, Faxinais, Ilhéus e Cipozeiras no Estado do Paraná. Curitiba, ITCG, 2010. Disponível em: <<http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=42>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, jan/dez, 2003.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas públicas**, Brasília-DF, n. 35, jul/dez, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196/191>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

LIMONT, M.; MUCCIATTO, M.; CARDOSO, W.; FARACO, L.; PORTES, C.; PADILHA, R. Participação Comunitária na Gestão de Unidades de Conservação: a valorização de um processo na criação do conselho consultivo do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange. In: III SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 3., 2007, Teresópolis/RJ. **Anais...** Teresópolis: UFRJ, 2007.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm)>. Acesso em 15 jan. 2019.

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, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Conselho Municipal do Meio Ambiente** - CMMA. DF, 2019. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>>. Acesso em 15 jan. 2019.

MMA. **Planejamento Estratégico: Gestão para resultados 2014-2020**. Brasília, MMA: 2016, 16p. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivos/o\\_ministerio/Gestao\\_estrategica/planejamento\\_estrategico/pe\\_documento\\_referencia\\_revisao\\_2016.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/o_ministerio/Gestao_estrategica/planejamento_estrategico/pe_documento_referencia_revisao_2016.pdf)>. Acesso em: 22/02/2019.

PARANAGUÁ. Lei nº 2.260, de 16 de abril de 2002 que dispõe sobre a Política de Proteção, Conservação e Recuperação do Meio Ambiente e dá outras providências. **Legislação Municipal**, Paranaguá, 16 abr. 2002a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/lei-ordinaria/2002/226/2260/lei-ordinaria-n-2260-2002-dispoe-sobre-a-politica-de-protecao-conservacao-e-recuperacao-do-meio-ambiente-e-da-outras-providencias?q=comma>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

PARANAGUÁ. Lei nº 1.462 de 26 de agosto de 2002 que aprova o regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMMA. **Legislação Municipal**, Paranaguá, 22 ago. 2002b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2002/147/1462/decreto-n-1462-2002-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-municipal-do-meio-ambiente-comma?q=1462>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

QUADROS, J.; GIRALDI-COSTA, A. C.; SEZERINO, F. S.; SANTOS, P. A. dos. Participação social na criação e implantação de Unidades de Conservação no Brasil: o caso do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 6, n. 3, set/dez, 2015, p. 32-49. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15769>> . Acesso em: 30 jan. 2019.

SALLES, H. da M. **Gestão democrática e participativa**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. 108p.

SEZERINO, F. S. **Entre a floresta e a periferia: vulnerabilização humana e projeção de cenários para o entorno de Unidades de Conservação da Mata Atlântica de**

Paranaguá. 231 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável) – Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2016.

SILVA, A. S.; PAULA, E. V. de; BORGES, C. R. S.; FISCHER, D.; SIPINSKI, EL. A. B. Observatório de Conservação Costeira do Paraná OC2: Uma nova ferramenta de apoio ao desenvolvimento regional. In: REIS, R.; ABRAHÃO, C. M. S.; TIEPOLO, L. M.; CHEMIN, M. (Orgs). **Litoral do Paraná: Território e Perspectivas**. Vol 1: Sociedade, Ambiente e Gestão. Curitiba: Brazil Publishing, 2016, p. 249-273.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>> . Acesso em: 12/02/2019.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001. 224p.

ZHOURI, A. Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability: Desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23 n. 68, 2008, p. 98-194. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a07>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

ZHOURI, A; LASCHETSKI, K. Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: um novo campo de investigação. In: ZOURI, A.; LASCHETSKI, K. (Org.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p 11-31.

## ANEXO 1 – DECLARAÇÃO DE PESQUISA ENVIADA AO COMMA.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E APLICADA  
DEPARTAMENTO DE ENFERMAGEM  
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA, GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL E GESTÃO DA SAÚDE UAB/PNAP/UFPR  
(Modalidade a Distância)**

De: Curso de Especialização Gestão Pública Municipal - UFPR  
Para: Prefeitura Municipal de Paranaguá/Conselho Municipal do Meio Ambiente

Informamos para os devidos fins que o(a) discente Fernanda de Souza Sezerino, matriculado(a) no curso de especialização a distância da UFPR, Gestão Pública Municipal, está desenvolvendo TCC orientado pelo(a) professor(a) Luciano Aparecido de Souza, intitulado Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá: instrumento de gestão democrática e participativa da cidade. Esse TCC ocorrerá na instituição Prefeitura Municipal de Paranaguá/Conselho Municipal do Meio Ambiente e tem como prerrogativa o desenvolvimento de uma proposta de intervenção e não uma pesquisa científica. Na maioria dos casos, os dados utilizados serão coletados de dados secundários (tais como relatórios, atas, site governamentais etc) e não há intenção de que os trabalhos sejam publicados em periódicos de cunho científico. Desta forma, não há necessidade de que o projeto seja submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa. A coordenação do curso sugere que, ao final do TCC, ele seja entregue à instituição para seu conhecimento e possível implantação.

A disposição para maiores esclarecimentos.

*Fernanda Salvador Alves*

\_\_\_\_\_  
FERNANDA SALVADOR ALVES

Coordenadora do Curso de Gestão Pública Municipal turma 2017-2019