UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RODRIGO MASTEGUIM PIMENTA

**Instrumentos de Políticas Públicas:
um estudo da Câmara Regional do Alto Tietê do CONSEMA-SP**

São Paulo

2017

RODRIGO MASTEGUIM PIMENTA

**Instrumentos de Políticas Públicas:
um estudo da Câmara Regional do Alto Tietê do CONSEMA-SP**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 30 de junho de 2017. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração: Análise de Políticas
Públicas

Orientador: Prof. Dr. Martin Jayo

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Pimenta, Rodrigo Masteguim
Instrumentos de políticas públicas : um estudo da Câmara
Regional do Alto Tietê do CONSEMA -SP / Rodrigo Masteguim
Pimenta ; orientador, Martin Jayo. – 2017
109 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-
Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes,
Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São
Paulo.

Versão corrigida

1. Políticas públicas - São Paulo. 2. Participação. 3.
Gestão ambiental - São Paulo. 4. Conselho Estadual do Meio
ambiente - São Paulo. I. Jayo, Martin, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.60981

Nome: PIMENTA, Rodrigo Masteguim

Título: Instrumentos de Políticas Públicas: um estudo da Câmara Regional do Alto Tietê do CONSEMA-SP

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 30 / 06 / 2017

Banca Examinadora

Profa. Dra. Aline Borges do Carmo
Julgamento: _____

Instituição: IBAMA
Assinatura: _____

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas
Julgamento: _____

Instituição: EACH-USP
Assinatura: _____

Prof. Dr. Ursula Dias Peres
Julgamento: _____

Instituição: EACH-USP
Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Não apenas este texto, mas o mestrado como um todo me trouxe um amadurecimento tanto intelectual quanto pessoal que sem a ajuda de muitos, isso não seria possível. Sei que muitas pessoas foram importantes neste período e sou muito grato isso.

A começar pelo grande companheiro Alessandro. Ele sempre me incentivou a desenvolver-me tanto pessoal e como profissionalmente. Por mais que eu não tenha aproveitado de tudo o que ele poderia me proporcionar, sem dúvidas o mestrado só foi possível graças ao seu apoio e conselhos. Nesses anos de convivência, sou muito grato pela sua disposição e carinho.

Tal como ao meu companheiro, sem dúvidas, tenho que agradecer a minha família. Ainda que não tendo vivenciado as mesmas oportunidades que tive, foram eles que sempre me apoiaram para que eu pudesse estudar e ser alguém melhor. Sequer a distância ou a ausência cotidiana fez com que eu me sentisse só nesses anos. Tenho um especial agradecimento a minha mãe Marcia, sempre interessada em saber da minha vida e em ser o meu porto mais seguro. E em particular, dedico este trabalho a minha avó Izenaide, sua sutileza e compreensão me fizeram um neto muito feliz, obrigado.

Agradeço muito ao Martin pela disposição em me ajudar com este trabalho. Foi ele quem me estendeu a mão num momento em que eu me encontrava perdido e com poucas perspectivas em relação ao mestrado. Ele demonstrou um apreço muito grande e uma atenção à medida daquilo que eu e este desafio precisavam. Muito obrigado por sua ajuda.

Também, não posso deixar de agradecer a todos professores que estiveram do meu lado neste período, em especial Ursula, Eduardo, Neli e Aline. Cada um contribuiu com aquilo que eles melhor poderiam fazer: “me ensinar”. Ensinaram-me desde os desafios que são enfrentar uma aula, ter responsabilidades, ser mais astuto, mais gentil, mais interessado, mais humilde e, principalmente, a reconhecer o esforço que é ser um professor.

Por fim, cabe um agradecimento à CAPES pelo apoio financeiro concedido.

RESUMO

PIMENTA, Rodrigo Masteguim. **Instrumentos de Políticas Públicas**: um estudo da Câmara Regional do Alto Tietê do CONSEMA-SP. 2017. 109f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão corrigida.

A Câmara Regional do Alto Tietê é um órgão colegiado consultivo do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (CONSEMA). Criada para encarregar-se da discussão e da elaboração de normas e de políticas ambientais em bases participativas e regionalizadas para a Região Metropolitana de São Paulo, no entanto, nunca esteve em pleno funcionamento. Esta pesquisa, baseada na literatura anglo-francófona de Instrumentos de Políticas Públicas, bem como na literatura brasileira de Participação Social, tem como pretensão identificar os instrumentos de políticas públicas mobilizados pelo poder público para promover ou condicionar a participação social regionalizada no âmbito do CONSEMA, e analisar seus efeitos. Para tanto, desenvolveu-se um estudo de caso. Baseado em uma cronologia cobrindo o período que vai da criação do CONSEMA, em 1983, até a criação da Câmara Regional do Alto Tietê, em 2011, o estudo pôs em evidência a sobreposição de diversos instrumentos, bem como apontou para algumas lógicas e interesses de atores envolvidos. A partir desta leitura, podemos considerar que a inatividade da Câmara Regional do Alto Tietê se dá pela fragilidade dos instrumentos nos quais ela se baseia, e também que o uso de tais instrumentos se dá de forma deliberada para postergar tomadas de decisão e assim gerenciar o perene conflito entre grupos políticos opostos.

Palavras-chave: Instrumentos de políticas públicas. Participação Social. Conselho. Região Metropolitana de São Paulo.

ABSTRACT

PIMENTA, Rodrigo Masteguim. **Public Policy Instruments:** a study of the Alto Tietê Regional Chamber of CONSEMA-SP. 2017. 109f. Dissertation (Master in Public Policy Management) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2017. Corrected version.

The Alto Tietê Regional Chamber is a consultative collegiate body of the São Paulo State Environment Council (CONSEMA). Having been created to discuss and elaborate environmental policies for the Metropolitan Region of São Paulo in a local participatory basis, the Chamber has never been in full operation. This research, based on the Anglo-French literature of Public Policy Instruments, as well as on the Brazilian literature on Social Participation, aimed to identify the public policy instruments that were mobilized by the State to promote local participation within the scope of CONSEMA, and analyze their effects. To do so, a case study was developed. Through a chronology, covering the period from the creation of CONSEMA in 1983 to the creation of the Alto Tietê Regional Chamber in 2011, the study demonstrated the overlap of several instruments according to the interests of different actors. From this reading, we can consider that the inactivity of the Alto Tietê Regional Chamber is due to the fragility of the legal instruments on which it has been based, and also that the use of such instruments serves to deliberately postpone decision-making and manage the perennial conflicts between opposing political groups.

Keywords: Instruments of public policy. Social Participation. Council. Metropolitan region of Sao Paulo

LISTA DE SIGLAS

ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
APM	Associação Paulista de Municípios
CBRN	Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais
CDM	Câmara de Desenvolvimento Metropolitano
CDRMSP	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais
CPLA	Coordenadoria de Planejamento Ambiental
CPLEA	Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental
DAIA	Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A
FF	Fundação Florestal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IF	Instituto Florestal
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
RIMA	Relatório de Impacto ao Meio Ambiente

RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAM	Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos
SAP	Sistema Ambiental Paulista
SEAQUA	Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais
SEDM	Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMA	Secretaria de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 OBJETO DE PESQUISA: O CONSEMA E AS SUAS CÂMARAS REGIONAIS	13
1.2 OBJETIVO E QUESTÕES DE PESQUISA	16
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	16
2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.1 CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO DE INSTRUMENTOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.2 ABORDAGENS DE INSTRUMENTOS	21
2.2.1 Escolhas e critérios de escolha para instrumentos de políticas públicas	22
2.2.2 Diversificação/tipologia de instrumentos de políticas públicas	23
2.2.3 Abordagem sociológica: a instrumentação das políticas públicas.....	27
2.2.3.1 Instrumentação da política pública	27
2.2.3.2 Instrumentação enquanto forma de controle.....	29
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL	33
3.1 GRUPOS DE PRESSÃO E A REDEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA.....	34
3.2 O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO BRASIL NEOLIBERAL	36
3.3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
4 PROPOSTA METODOLÓGICA	43
4.1 DEFINIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	43
4.2 O MARCO TEÓRICO.....	48
4.3 FONTES DE INFORMAÇÃO	49
4.3.1 Apresentação do caso.....	50
5 CRONOLOGIA DO CONSEMA.....	53
5.1 O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA	58
5.1.1 O CONSEMA em seus primeiros anos	62
5.1.1.1 A relação do CONSEMA com a SMA	66
5.1.2 O processo de regionalização	69
5.1.2.1 Análise dos Estudos de Impactos Ambientais	70
5.1.2.2 Representação Regionalizada	73
5.1.3 A Lei nº 13.507/2009: a lei do CONSEMA	74
5.1.3.1 Trâmite legislativo da Lei nº 13.507/2009 – A lei do CONSEMA	80

5.1.4 O Decreto nº 55.087: o regulamento do CONSEMA	81
5.1.5 O Regimento Interno do CONSEMA	82
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
6.1 BREVE RETROSPECTO DA TRAJETÓRIA PERCORRIDA	91
6.2 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES QUE DERIVAM DO ESTUDO	92
6.3 LACUNAS DO ESTUDO	95
6.4 SUGESTÕES DE ESTUDOS FUTUROS	95
REFERÊNCIAS.....	97
REFERÊNCIAS CONSULTADAS.....	103
APÊNDICE I	107

1 INTRODUÇÃO

Os Conselhos participativos têm estado presentes nas políticas públicas brasileiras há pouco mais de três décadas. Sua gênese pode ser identificada nos movimentos sociais de resistência ao regime militar, na segunda metade da década de 1970, e a partir daí eles surgem como um mecanismo democrático promissor para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas setoriais em todo o país.

O Estado de São Paulo exerceu um protagonismo histórico na instauração desse importante mecanismo, em meio a um contexto de enfraquecimento político do regime militar e abertura para canais democráticos de participação. Na gestão de André Franco Montoro (1983-1987), primeiro Governador eleito por voto direto no processo de redemocratização, foram criados os primeiros conselhos participativos de políticas públicas do Estado, dentre os quais o da Condição Feminina (atualmente dos Direitos da Mulher), do Negro, da Pessoa Deficiente, da Juventude, do Idoso, do Menor (atualmente da Criança e do Adolescente), dos Entorpecentes, do Meio Ambiente, além dos primeiros Conselhos Comunitários de Segurança. Buscava-se adotar, com isto, um novo paradigma na interação entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, atendendo a antigas reivindicações dos movimentos sociais, de maior participação cidadã na tomada de decisões políticas.

Dentre esses conselhos, inaugurados no ordenamento do Estado paulista naquela época, daremos nesta investigação uma especial atenção àquele que atualmente representa uma das mais importantes portas de entrada à administração pública dos temas da agenda de políticas públicas referentes a utilização, preservação e recuperação dos recursos naturais nos processos de produção e consumo, e modos de destinação dos resíduos da sociedade paulista, a qual sozinha representa mais de 44 milhões de habitantes em 2015 (EMPLASA, 2015).

1.1 OBJETO DE PESQUISA: O CONSEMA E AS SUAS CÂMARAS REGIONAIS

O Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (CONSEMA), instituído por decreto estadual em 1983, nasce num cenário no qual o fenômeno da concentração urbana no Brasil, acelerado pelo êxodo rural a partir da segunda metade do século passado, em um contexto de incremento da industrialização e incipiente planejamento da ocupação territorial, começava a trazer consequências socioambientais importantes, tais como a formação de aglomerados subnormais, a poluição e a consequente degradação da qualidade de vida de uma população até então alienada das questões ambientais.

Durante suas já mais de três décadas de funcionamento, o Conselho passou por algumas alterações em sua organização interna e em seu papel de canal para a relação sociedade civil e Poder Executivo Estadual. Por exemplo, verificamos que de uma estrutura que inicialmente contava apenas com uma representação social minoritária, o Conselho passou a se configurar por uma representação paritária entre sociedade civil e governo; e de um órgão com papel apenas consultivo, tornou-se órgão consultivo, normativo e recursal.

Dentre essas várias inovações organizacionais implementadas dentro do conselho, este trabalho se dedicará mais fortemente a investigar a mais recente: a atual implementação de Câmaras Regionais que junto ao Plenário e das Comissões Temáticas, passam integrar a estrutura do CONSEMA.

Para evitar que o conselho funcionasse apenas nos fóruns da capital do Estado, e principalmente para evitar que o tratamento de problemas ou demandas específicas das diferentes regiões do Estado ficassem restritas às audiências públicas sobre processos de licenciamento, constituição de unidades de conservação, zoneamentos ecológicos, entre outros, desde o final dos anos 1990 surgiu a proposta da criação de Câmaras Regionais, isto é, colegiados consultivos, subsidiários ao Conselho, encarregados da discussão e da elaboração de normas e políticas para suas respectivas áreas territoriais de competência.

Assim, com o intuito de implementar políticas públicas para toda a complexidade social, ambiental, geográfica e econômica do Estado de São Paulo, e ao mesmo tempo garantir canais de participação mais próximos a organizações da sociedade civil e administrações públicas locais, em 2010 o CONSEMA propõe oficialmente a criação de nove Câmaras Regionais para atender a representação de toda a sua extensão territorial. A proposta definida pelo Conselho foi que essas câmaras se localizassem em uma ou mais Unidades Gestoras de Recursos Hídricos – formadas no Estado a partir dos anos 1990 – e tivessem suas sedes em um dos órgãos vinculados à SMA, como as unidades da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, ou a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN), responsável por planejar, coordenar e executar projetos e ações relacionados ao uso sustentável e à conservação da biodiversidade e dos recursos naturais no Estado de São Paulo.

Dadas supostas dificuldades estruturais em estabelecer as câmaras planejadas para todo o território¹, e com o intuito de uma aplicação teste, das nove câmaras previstas, até o momento foram criadas apenas duas: a Câmara Regional do Alto Tietê – cuja área de abrangência equivale aos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) como demonstrado na Figura 1 –, e a Câmara Regional do Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema. Ambas instituídas em 2011, deveriam ser compostas por 24 membros paritariamente eleitos entre representantes de organizações sociais ambientais locais (doze membros), órgãos e entidades do setor público municipais (seis membros) e órgãos e entidades do setor público estadual (seis membros).

Figura 1 – Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: www.emplasa.sp.gov.br/RMSP. Acessado em 12/02/2017.

Nesta dissertação, com interesse particular em estudar os municípios da região metropolitana, elegemos como objeto de estudo a Câmara Regional do Alto Tietê. Por sua definição, sozinha ela é representante da maior densidade demográfica do Estado, com aproximadamente 50% da população (cerca de 20 milhões de habitantes distribuídos em 34 municípios). Em comparação com outras câmaras propostas, é a única que tem uma economia representada majoritariamente pelo setor industrial e de serviços, além de presumir uma grande multiplicidade socioeconômica que demandaria do CONSEMA um

¹ Dificuldades apontadas em entrevista por Germano Seara, em setembro de 2016.

intenso e complexo trabalho. Contudo, também lembramos que, pelo fato de as câmaras regionais representarem um projeto que tende a ir ao encontro de uma melhor representação local de todo o território do Estado, acreditamos que grande parte de nossas conclusões também poderão servir para análises da implementação de outras câmaras por outros estudos.

1.2 OBJETIVO E QUESTÕES DE PESQUISA

Dentro da temática proposta, o objetivo deste trabalho consiste em analisar o processo histórico de constituição do CONSEMA e das suas câmaras regionais – com ênfase na Câmara Regional do Alto Tietê – à luz da literatura de instrumentos de políticas públicas e de participação social. Em particular, a pesquisa procurará responder às seguintes questões:

- Quais instrumentos de políticas públicas têm sido mobilizados pelo poder público, capazes de promover ou condicionar a participação social local no âmbito do CONSEMA, e especialmente no processo de criação da Câmara Regional do Alto Tietê?
- Quais objetivos e efeitos podem ser reconhecidos nesses instrumentos?
- Quais atores estão envolvidos na escolha desses instrumentos, e quais seus principais conflitos?

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para a consecução desse objetivo, o percurso iniciado pela presente Introdução continua na forma de mais cinco capítulos. Os Capítulos 2 e 3 formam o marco teórico da pesquisa: neles apresentamos, respectivamente, uma revisão conceitual das literaturas de instrumentos de políticas públicas (a partir de autores como Christopher Hood, Patrick Le Galès, Pierre Lascoumes, Louis Simard e Michael Howlett), e de participação social (a partir das contribuições de Maria da Gloria Gohn, Evelina Dagnino, Rebecca Abers, entre outros).

Essas duas revisões nos fornecem as lentes conceituais o exame do nosso objeto de pesquisa. O método adotado para tanto é o de um estudo de caso, e sua escolha e aplicação são detalhadas no Capítulo 4.

A parte empírica do trabalho, na forma de um estudo de caso, encontra-se estruturada no Capítulo 5. É apresentada uma cronologia do CONSEMA e do processo em curso de constituição de suas câmaras regionais, com ênfase na do Alto Tietê, por meio de uma

interpretação desse histórico à luz dos instrumentos envolvidos, seus objetivos e seus efeitos sobre a participação social.

E, finalmente, o Capítulo 6 traz as conclusões da análise e as considerações finais do trabalho.

2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O trajeto histórico percorrido pela Administração Pública pode ser visualizado através de constantes transformações no seu *modus operandi*, conduzidas tanto pela necessidade de atuação sobre novos problemas emergentes, como pela ação de diferentes influências do campo ideológico e político, na mesma medida em que notamos mudanças de paradigmas nas relações entre o público e o privado.

Considerando essas transformações, desenvolveu-se nos estudos de políticas públicas, principalmente no que diz respeito aos estudos de implementação, uma abordagem que não está apenas preocupada com a análise de uma política, instituições ou atores como um todo, mas sim, atenta ao uso que se faz de instrumentos orientadores da ação governamental.

Como buscaremos esclarecer neste capítulo, esse interesse, que também nos move, surge de uma literatura para a qual as políticas públicas resultam diretamente dos meios utilizados pelo Estado para influenciar o comportamento de agentes sociais.

2.1 CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO DE INSTRUMENTOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O crescente interesse pelo estudo dos instrumentos de políticas públicas, visto como uma subárea da análise de políticas públicas, como apontado pela literatura², deu-se primeiramente com o desenvolvimento de novas áreas de atenção das políticas públicas – como o planejamento urbano e a gestão ambiental – tal como, também, pela reorientação da condução de políticas tradicionais como as de saúde e segurança. Em segundo lugar, também resultou da difusão de instrumentos de controle da ação pública como os de medição de desempenho, adotados por modelos neoliberais e gerenciais de gestão, sobretudo a partir dos anos 1990, com auxílio das novas tecnologias de informação. Em terceiro lugar, também é possível relacioná-lo à promoção de novas formas de governança (principalmente no contexto europeu), na busca de uma melhor coordenação de políticas e atores; e por último, à emergência de uma “sociedade da vigilância”, mais especificamente, de novas formas de controle e padronização de fenômenos sociais (HOOD, 2007; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; LASCOUMES; SIMARD, 2011).

---

² HOOD, 2007.

Estudar os instrumentos, no campo das análises de políticas públicas, representa uma emergente perspectiva metodológica, permitindo o uso de uma nova lente analítica com dimensões significativas. Os instrumentos são uma variável relativamente independente, explicativa das intenções da ação pública, e contribuem para uma nova forma de ler os processos de decisões de políticas públicas. Assim, inicialmente, poderíamos destacar duas contribuições significativas no estudo dos instrumentos: a primeira é a de que a abordagem pelos instrumentos capta as transformações do ato de governar/induzir comportamentos individuais e coletivos, a partir de um marcador de ação concreto; já a segunda, é de que a análise da instrumentação, contribuiria para a reflexão sobre regimes políticos e estilos de políticas públicas (LASCOUMES; SIMARD, 2011).

A literatura especializada aponta que o nascimento dos estudos acerca de instrumentos de ação/política³ pública se deu nos anos de 1950, com o trabalho de Robert Dahl e Charles Lindblom (*“Politics, Economics and Welfare”*). Nesse trabalho, os autores apontaram para as inovações, em termos de técnicas de intervenção, utilizadas por governos capitalistas e socialistas da época em suas políticas econômicas (LINDER; PETERS, 1998⁴ apud LASCOUMES; SIMARD, 2011).

Apesar disso, ao longo das décadas subsequentes, as reflexões acerca dos instrumentos de políticas públicas (por exemplo: sobre suas propriedades, critérios de escolha, combinações e efeitos) permaneceram pouco estudadas. A ação do governo por meio do uso de instrumentos, manteve uma posição secundária em termos de atenções de pesquisa, à medida em que os estudos de análise de políticas públicas priorizavam pesquisas focadas nos atores, projetos políticos, instituições ou crenças. No geral, a literatura dava aos instrumentos apenas uma visão funcionalista.

Do ponto de vista da inovação administrativa, os instrumentos passam a ser analisados com maior destaque a partir da década de 1990. A significativa adoção de novos instrumentos calcados em acordos e diálogos, em detrimento do antigo modelo burocrático tradicional de comando e controle, instigou a literatura a apontar qual era o verdadeiro impacto dessas inovações nos instrumentos para a transformação da ação pública.

---

³ Na literatura de instrumentos resenhada neste capítulo, são comuns as designações “instrumentos de ação pública” e “instrumentos de política pública”. Embora se possa argumentar que existem claras diferenças teóricas entre ação e política pública (THOENIG, 1997), para os efeitos desta revisão adotamos a expressão “instrumentos de políticas públicas” e optamos por não enfatizar essa diferença.

⁴ LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought. In: PETERS, B. Guy; VAN NISPEEN, Frans K. M. (Eds). **Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration**, Cheltenham, Edward Elgar Press, 1998.

Entretanto, mesmo com um certo fenômeno de reciclagem de instrumentos tradicionais e algum surgimento de novos, a temática dos instrumentos manteve-se em grande medida indiscutida pela literatura de análise de políticas públicas, vista como um componente secundário do quadro analítico de políticas públicas. Na Teoria da Escolha Racional, por exemplo, os instrumentos são vistos como instituições elaboradas com base em cálculos de curto prazo, para reforçar as posições dos tomadores de decisão. E, no caso do *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER; MAZMANIAN, 1980), instrumentos estão ligados às crenças secundárias (em comparação com as crenças fundamentais profundas e crenças fundamentais da política) e apenas se relacionam com dimensões técnicas ou processuais (regras, programas, orçamento) (LASCOUMES; SIMARD, 2011).

É na literatura institucionalista e neo-institucionalista, e em particular no trabalho de Peter Hall (1993⁵ apud LASCOUMES; SIMARD, 2011), que os instrumentos se tornam mais visíveis. Aqui, a questão da escolha de instrumentos não é tratada mais como uma decisão menor, mas como um produto da história institucional, na sua sedimentação e em seus fracassos. Nessa visão, a capacidade de ação das instituições (grau de coerência, autonomia e flexibilidade, por exemplo) é vista em termos do espectro de instrumentos disponíveis. Para Peter Hall, a lente analítica dos instrumentos permite estudar os processos de mudança e aprendizagem específicas de uma determinada política.

Em relação aos estudos de Administração Pública, Lascoumes e Le Galès (2007) apontam que a instrumentação de políticas públicas, a escolha de ferramentas e os seus modos de operação são geralmente tratados como uma fonte de evidência, uma dimensão puramente superficial, em que se leva em conta o ato de governar como sendo equivalente a fazer regulamentos, tributação, celebração de contratos, comunicação e outros atos meramente burocráticos, e as propriedades dos instrumentos, justificações para a escolha deles, sua aplicabilidade e funcionalidade, dentre outras, são questões secundárias, apenas parte de uma racionalização de métodos sem significado autônomo.

Para esses autores, uma boa parte da literatura de Administração Pública dedicada à questão de instrumentação está caracterizada por essa orientação funcionalista, marcadas por cinco principais características:

- A ordem pública esta fundamentalmente concebida como pragmática, isto é, como uma abordagem política e técnica para solucionar problemas por meio de instrumentos;

---

⁵ HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

- Os instrumentos são “naturais”, vistos como estando “à nossa disposição”, e as únicas questões levantadas a seu respeito referem-se a se determinados instrumentos são os melhores possíveis para consecução dos objetivos fixados;
- O conjunto central das questões levantadas por essa visão esta em torno da eficácia dos instrumentos. A investigação sobre a implementação de políticas é em grande parte dedicada a analisar a relevância de instrumentos e avaliar os efeitos produzidos;
- Confrontado com as deficiências das ferramentas clássicas, a busca por novos instrumentos é pragmática no seu objetivo, quer vista como oferecedora de alternativas aos instrumentos usuais, cujos limites tenham sido demonstrados, ou como concepção de meta-instrumentos para permitir a coordenação dos instrumentos tradicionais (planejamento, organogramas, convênios);
- Ainda que as análises muitas vezes tomem como ponto de partida a importância de um público específico, redes de políticas ou a autonomia de setores da sociedade, a escolha e combinação de instrumentos para uma política pública costumam ser feitas em termos de gestão e regulação de redes, longe das questões clássicas da sociologia política.

2.2 ABORDAGENS DE INSTRUMENTOS

Quando Christopher Hood (2007) faz a revisão dos vinte anos posteriores à publicação de sua obra referência para a literatura de instrumentos (*“The tools of government”*, 1986), ele aponta para o que hoje poderíamos considerar três principais abordagens baseadas em instrumentos: a primeira lida com a escolha de instrumentos, ou seja, com questões relacionadas à correspondência entre um objetivo de política pública e os meios para alcançá-lo; a segunda, de natureza tipológica, lida com a constante diversificação de instrumentos e sua coordenação; e a terceira abordagem, enxergando os instrumentos como instituições sociológicas, preocupa-se em analisar a dinâmica permanente de apropriação pelos atores estatais e sociais.

As três abordagens apontadas pela revisão de Hood são objeto dos tópicos a seguir. Porém, pelo enfoque que este trabalho pretende atribuir ao estudo de instrumentos de políticas públicas, a terceira delas, a sociológica, será vista com maior profundidade.

2.2.1 Escolhas e critérios de escolha para instrumentos de políticas públicas

A primeira abordagem apresentada por Hood (2007) está diretamente relacionada à tradição funcionalista dos estudos de análise de políticas públicas e da escolha pública através de uma dimensão normativa. Nesta abordagem, são postos no centro do questionamento de pesquisa o processo e os critérios para a seleção dos instrumentos que definirão a formulação de uma política pública, muitas vezes tratados em base comparativa. A ação pública pode ser abordada a partir dos seguintes questionamentos: (a) Quais são os fatores institucionais e políticos que levam à escolha de um determinado instrumento de regulação?; (b) Qual é a probabilidade de que as técnicas de intervenção escolhidas para um determinado programa sejam bem sucedidas, e em qual grau?; (c) É possível, por meio da observação comparativa entre políticas dentro ou entre países, identificar estilos de seleção e estruturação de instrumentos?

Entre os autores referenciados nessa abordagem, como mostrado por Lascoumes e Simard (2011), podemos mencionar os trabalhos de Stephen H. Linder e B. Guy Peters (1998)⁶; Colin J. Bennett e Michael Howlett (1992)⁷; e Michael Howlett e M. Ramesh (1993). Uma das contribuições dos primeiros autores está na elaboração de uma tipologia, distinguindo quatro classes de abordagens sobre as escolhas de instrumentos: os “instrumentistas”, que promovem e defendem determinados instrumentos; os “procedimentalistas” que enfatizam a complexidade e as características do processo de seleção e de decisão; os “contingentistas” que analisam os efeitos do contexto e do peso das estruturas institucionais e sociopolíticas; e por último, os “construtivistas” que incidem sobre a dimensão subjetiva e a interpretação que se aplica à escolha dos instrumentos. Para Howlett (2005), essas escolhas estão presentes em diferentes áreas de políticas públicas, relacionando-se com variáveis como a capacidade de resposta do Estado na política, a complexidade da meta definida, os atores envolvidos e os problemas a serem enfrentados. Por sua vez, Michael Howlett e M. Ramesh (1993) também apontam que os principais critérios para a escolha de um instrumento é o contexto de adequação, a aceitabilidade normativa e o grau de utilização legal possível.

---

⁶ LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought. In: PETERS, B. Guy; VAN NISSEN, Frans K. M. (Eds). **Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration**, Cheltenham, Edward Elgar Press, 1998.

⁷ BENNETT, Colin J.; HOWLETT, Michael. The Lessons of Learning: Reconciling Theories Of Policy Learning And Policy Change. **Policy Sciences**, v. 25, n. 3, p. 275-294, 1992.

Lascoumes e Simard (2011) irão apontar, além disso, que o processo de adoção de um instrumento condiz com uma racionalidade limitada, na qual as escolhas conduzem a um mínimo grau de coerência ou para uma possibilidade de mudança. Para categorizar as variáveis levadas em consideração à hora da escolha de instrumentos, Lascoumes e Simard, (2011) citam o trabalho de Roderick Macdonald (2005)⁸, em que se aponta que essas variáveis vão desde uma esfera mais macroscópica a uma mais microscópica.

Na escala macroscópica, a escolha dos instrumentos é guiada por regras e normativas de organizações e/ou acordos em nível internacional. Numa escala média, as principais variáveis a serem levadas em conta são as de natureza institucional, em particular as relacionadas às práticas históricas e setoriais:

Os instrumentos de políticas públicas raramente são escolhidos pela sua capacidade de adaptação e sua eficácia. As áreas de políticas públicas diferentes tendem a mostrar as preferências para os seus próprios tipos de instrumentos “favoritos” e usá-los repetidamente, independentemente da sua contribuição efetiva para a resolução de problemas. (LASCOUTES; SIMARD, 2011, p. 12).

Por último, numa escala microscópica, algumas pesquisas, principalmente no campo das ciências econômicas, enfatizam o impacto de fatores como a subjetividade individual, a preferência pessoal, ou a defesa de certos interesses no sentido da escolha pública.

2.2.2 Diversificação/tipologia de instrumentos de políticas públicas

A segunda abordagem apresentada por Hood (2007), é a composta por estudos da diversificação/tipologia de instrumentos de políticas públicas.

Primeiramente, como lembrado por Lascoumes e Simard (2011), cabe citar a tipologia proposta por Robert Dahl e Charles Lindblom (*“Economics and Welfare, New Brunswick, Transaction Publishers”*, 1953). Para esses autores, os instrumentos de política pública são de cinco naturezas: instrumentos de contenção público/privada; restritivos/persuasivos; de controle de gastos diretos ou indiretos; de organização voluntária/obrigatória; e, agências governamentais independentes/dependentes.

---

⁸ MACDONALD, Roderick. The Swiss Army Knife of Governance. In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, Michael Patrick. (Eds.). **Designing Government: from instruments to government**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 203-241.

Para organizar o universo dos instrumentos de políticas públicas, Christopher Hood (1986⁹ apud HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013), desenvolveu um marco tipológico apoiado na metáfora de um “kit de ferramentas”. O objetivo é analisar a complexidade das políticas públicas, e sua relação ou correspondências com os tipos de instrumentos nos quais cada política se baseia, e que são comuns a muitos setores. Assim, ele atingiu uma classificação de instrumentos fundamentais, distinguindo-os entre os detectores (aqueles que extraem informações sociais) e os atuadores (aqueles que buscam orientar comportamentos sociais).

Outra classificação proposta por Christopher Hood é baseada nos diferentes meios de implementação disponíveis ao Estado, apresentada através do Modelo Nato, caracterizada por instrumentos dos tipos nodalidade, autoridade, tesouro e organização:

- Os instrumentos de nodalidade se dão pelo uso de recursos de informação que estejam à disposição dos governos, como as campanhas públicas e de exortação não imperativas (dar informação e incentivar determinados comportamentos); técnicas de *benchmarking* (comparar determinadas práticas e seus resultados para a mudança de comportamento); indicadores de desempenho; e comissões ou inquéritos (uso de recursos para discutir políticas públicas).
- O uso dos poderes legais dos governantes que incidem sobre o comportamento da sociedade, são instrumentos de autoridade. Eles compreendem as regulações de comando e de controle (regras imperativas); regulação delegada ou autorregulação (modo pelo qual os governos conferem aos atores da sociedade o direito de se autorregular, como no caso dos conselhos profissionais); e os comitês executivos (grupos de pessoas representativas da sociedade que estabelecem determinadas regras, padrões para determinadas políticas – por exemplo, os conselhos gestores de políticas públicas).
- Os instrumentos de tesouro dizem respeito aos recursos financeiros e à capacidade do governo de levantar fundos e utilizá-los sem maiores impedimentos. Consistem em todas as formas de transferências financeiras a indivíduos, empresas, organizações por parte dos governos, ou de outros indivíduos, empresas ou organizações sob o comando governamental. Essa categoria compreende uma ampla variedade de instrumentos como os subsídios (que se desdobram em verbas, incentivos fiscais e empréstimos); desincentivos financeiros (impostos

---

⁹ HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. London: Chatham House, 1986.

diretos e indiretos, taxas de uso); financiamento de grupos de interesses (como cooperativas ou ONGs) e *think tanks* (instituições de pesquisa prestadoras de serviço não vinculadas às universidades).

- Por fim, os instrumentos de organização se respaldam na capacidade do governo de, por meio de suas organizações e quadro de servidores, desempenhar tarefas, fornecendo bens e serviços diretamente aos cidadãos.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) a implementação de uma política pública é a decisão de como fazer e que instrumentos utilizar, entendidos como os meios baseados em expedientes reais aos quais os governos recorrem para implementar uma política. Desse modo, a formulação deve incluir a identificação das restrições técnicas e políticas da ação do Estado, estabelecendo o que é viável, ou não, em termos de diretrizes para a implementação.

Essas restrições à ação do Estado apontadas pelos autores podem ser, quanto à natureza, substantivas ou procedimentais:

- As restrições substantivas são aquelas inerentes à natureza do próprio problema. Nesse caso, a redefinição dos problemas não leva ao seu desaparecimento e o seu enfrentamento requer o uso de muitos recursos e capacidades do Estado (dinheiro, informação, pessoal, exercício da autoridade, etc.);
- Já as restrições procedimentais dizem respeito às formas de agir (institucionais ou táticas) admissíveis na adoção de uma alternativa de implementação ou da sua própria execução. As restrições procedimentais de natureza institucional se referenciam às regras constitucionais, leis, natureza das organizações do Estado e da sociedade; e aos padrões de crenças e valores que podem dar apoio ou levar à rejeição de certas alternativas. Por sua vez, as restrições procedimentais de natureza tática tem a ver com a possibilidade de o mundo político aceitar ou recusar determinados procedimentos de implementação; e de serem administrativamente viáveis.

Segundo Lascoumes e Simard (2011) há ainda várias outras tipologias de instrumentos. Entre as mais citadas na literatura, encontra-se a de Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist e Evert Vedung (“*Carrots, Sticks & Sermons*”, 1998), que inclui três tipos: “cenouras” (incentivos econômicos), “paus” (restringindo regulamentos) e “sermões” (tecnologia da comunicação).

Outra publicação que contribuiu para as tipologias foi a de Lester M. Salamon (“*The new governance and the tools of public action: an introduction*”, 2001), mostrando como as

transformações do papel do Estado têm influenciado o surgimento de novos paradigmas em detrimento da implementação de instrumentos tradicionais, principalmente no relacionado às limitações resultantes da crise fiscal do Estado e às mudanças na escala territorial de políticas públicas decorrentes do processo de globalização e de ações multinível. Assim, esses autores classificam estes novos instrumentos a partir do modo de mobilização. Os instrumentos típicos da “nova governança” consideram a vasta rede de atores heterogêneos de uma política, inclusive questões multidimensionais não controladas por uma administração pública. Esses tipos de instrumentos incentivam ferramentas de controle mais sofisticadas, com uma execução “não autoexecutiva”, que exige uma maior mobilização e compromissos contínuos por parte dos interessados; ou ferramentas “não direcionais” que através dos recursos dispendidos geram dinâmicas indiretas.

Lascoumes e Simard (2011) também citam a contribuição de Peter John (“*Making Policy Work*”, 2010). Para o autor, é difícil distinguir o efeito específico de cada tipo de instrumento dada a sua superposição com outros nos contextos de seu uso. Assim sendo, ele propõe um quadro analítico com base em dois critérios: facilidade de introdução e eficácia do instrumento conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Comparação entre instrumentos de governo segundo Peter John I

Tipo de recurso (instrumento)	Facilidade de introdução	Eficácia
Leis e regulação	Alta	Fraca
Despesas públicas e tributação	Média	Fraca
Burocracia e gestão	Média	Média
Instituições	Fraca	Alta
Informação, persuasão e deliberação	Alta	Média
Redes e governança	Média	Fraca

Fonte: Reproduzido de Lascoumes e Simard (2011, p. 24).

Nesta tipologia proposta por Peter John, o governo deve investir nos regulamentos que permitam atingir o maior impacto com o mínimo de recursos. Sem abandonar os instrumentos tradicionais, o autor é a favor da combinação e busca de uma melhor gestão por meio do equilíbrio dos objetivos da política e a eficácia dos instrumentos.

2.2.3 Abordagem sociológica: a instrumentação das políticas públicas

Como apontado por Hood (2007), Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès são os principais difusores da abordagem sociológica dos instrumentos. Para eles, as políticas públicas são o resultado de interesses de atores ou das estruturas institucionais. Eles argumentam que abordagens técnicas ou funcionalistas encobrem o que está em jogo politicamente. Ao enfatizar uma abordagem sociológica, eles sublinham as relações de poder associadas a instrumentos e questões de legalidade, politização ou despolitização dinâmica associada à operacionalização de diferentes instrumentos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Lascoumes e Le Galès (2007) definem a política pública como um espaço sociopolítico construído tanto por meio de técnicas e instrumentos como através de objetivos ou de conteúdos. Um instrumento de política pública constitui um dispositivo que é tanto técnico quanto social, ao organizar relações sociais específicas entre o Estado e os cidadãos de acordo com as representações e significados que carrega. Eles veem os instrumentos como uma espécie de instituição com a finalidade genérica de levar a um conceito concreto da relação política/sociedade, sustentada por uma consideração de regulação. Assim, os instrumentos de políticas públicas não são ferramentas com perfeita neutralidade axiológica, naturalmente disponíveis; pelo contrário, eles são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por noções precisas do modo de regulação.

Importante ressaltar que para esses autores existe uma distinção conceitual entre instrumento, técnica e ferramenta: eles veem o instrumento como um tipo de instituição social (por exemplo, realização de censos, de mapas, legalidade de regulamentações, tributações); a técnica, por sua vez, é vista como um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (como as estatísticas, nomenclatura, um tipo de representação gráfica, um tipo de lei ou decreto); já a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (como categorias estatísticas, escalas de definição de um mapa, um tipo de obrigação prevista por um texto, presença ou ausência legal de sanção) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 8).

2.2.3.1 Instrumentação da política pública

A abordagem sociológica enfatiza o que, para Lascoumes e Le Galès (2007), é a instrumentação de políticas públicas. O conceito abarca o conjunto de problemas colocados

pela escolha e utilização de instrumentos (de técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem a materialização de uma política. Outra maneira de formular essa problematização é não apenas compreender as razões que direcionam o uso de dados instrumentos em vez de outros, mas também encarar os efeitos produzidos por estas escolhas.

Para estes autores, ainda que cada instrumento porte uma história particular e suas propriedades sejam indissociáveis do objetivo que lhe possa ser atribuído, ou até mesmo que ele assuma uma característica genérica – isto é, destinar-se a ser aplicado a diversos problemas setoriais – que serão mobilizados por políticas que são muito diferentes em sua forma e sua base; a abordagem sociológica não envolve entrar em um debate interminável sobre a “natureza” dos instrumentos, mas situar-se numa lente analítica onde pode-se ver os efeitos que geram: ou seja, olhar a partir do ponto de vista da instrumentação por dois ângulos complementares: analisando sua autonomia relativa; em seguida, os efeitos políticos de instrumentos e as relações de poder que eles organizam.

Instrumentação de política pública é, portanto:

[...] um meio de orientar as relações entre a sociedade política [...] e a sociedade civil [...], através de intermediários na forma de dispositivos que misturam componentes técnicos (de medição, cálculo, normativas e procedimentos) e componentes sociais (de representação, de símbolos). Essa instrumentação se expressa sob uma forma mais ou menos padronizada que constitui uma obrigatória passagem pela ação pública e mistura obrigações, relações financeiras (cobrança de impostos/ajudas econômicas) e meios de conhecimento das populações (observações estatísticas). [...]. Uma classificação complexa que visa tornar os fatos mais fáceis de reter, de ensinar e de ser utilizados pelos homens de governo. (LASCOUMES; LE GALE, 2012, p. 27).

Nessa abordagem, instrumentos são instituições no sentido sociológico do termo, na medida em que são um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que rege as interações e comportamentos dos atores e organizações. Como instituições, fornecem um quadro estável de ação, dentro do qual a antecipação dos comportamentos reduz as incertezas e estruturam as ações coletivas. Em parte, determinam a maneira pela qual os atores vão se comportar, e eventualmente privilegiam certos atores e interesses em detrimento da exclusão de outros. Atores sociais e políticos, portanto, têm capacidades de ação que diferem amplamente de acordo com os instrumentos escolhidos. Os instrumentos determinam, em parte, os recursos que podem ser utilizados e por quem. Nesse ângulo, instrumentação é uma questão política, uma vez que a escolha do instrumento – que, aliás, pode constituir um objeto de conflitos políticos – parcialmente estruturará o processo e seus resultados.

Por último, cabe lembrar que os instrumentos não são puramente técnicos, já que produzem efeitos específicos independentemente dos objetivos atribuídos a eles, e estruturam a política pública de acordo com a sua própria lógica. Deveríamos então olhar para a dinâmica específica de instrumentação: instrumentos de políticas públicas não são elementos inertes, simplesmente disponíveis para mobilizações sociopolíticas. Eles têm a sua própria força de ação. Dependendo do modo como são utilizados, eles tendem a produzir efeitos originais e, por vezes, inesperados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

2.2.3.2 Instrumentação enquanto forma de controle

Como vimos, na abordagem apresentada por Lascoumes e Le Galès (2007), a instrumentação de política pública revela uma teorização da relação entre governantes e governados. Neste sentido, poder-se-ia argumentar que cada instrumento de política constitui uma forma condensada e finalizada de conhecimento sobre o controle social e sua forma de exercício. A instrumentação levanta questões centrais não só para a compreensão dos estilos de governo, mas também para a compreensão das mudanças contemporâneas para a ordem pública (como a crescente experimentação de novos instrumentos e a coordenação entre os instrumentos).

Para ancorar seus estudos sobre a instrumentalização da ação pública e do Estado, os autores buscam elementos nos trabalhos de Marx Weber e de Michael Foucault. No que diz respeito a Weber, ele contribui para a problematização dos instrumentos ao permitir vê-los como uma técnica de dominação social. Em suas análises, Weber salienta que a administração e suas técnicas são interdependentes com a dominação. Administração, de acordo com Weber, é o sistema de práticas que melhor se adapte à dominação racional legal. Já por sua vez, Foucault fornece elementos para a discussão quando trata os procedimentos técnicos do poder, conferindo à instrumentalização um papel de protagonismo na arte de governar. Ele propõe o debate sobre “uma concepção disciplinar que repousa sobre técnicas concretas de enquadramento dos indivíduos, que possibilitam orientar à distância suas condutas” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 26), dando assim destaque à instrumentalização na arte de governar.

A fim de esclarecer o lugar de instrumentos nas tecnologias adotadas por governos, os autores ainda propõem diferenciar, entre suas várias formas, cinco principais tipos. A partir

da tipologia proposta por Hood (1986¹⁰ apud HOOD, 2007), com base nos recursos mobilizados pelas autoridades públicas (nodalidade, autoridade, tesouro e organização), esta classificação leva em conta os tipos de relações políticas organizadas por instrumentos e os tipos de legitimidade que tais relações pressupõem (Quadro 2).

Quadro 2 – Tipologia de instrumentos de acordo com Lascoumes e Le Galès

Tipo de instrumento		Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Comando e controle	Legislativos e regulatórios	Estado guardião social	Imposição de um interesse geral por representantes eleitos
	Econômicos e fiscais	Estado produtor/redistribuidor de riqueza	Busca de benefícios para a coletividade Eficiência econômica e social
Novos instrumentos de política pública	Baseados em acordos e incentivos	Estado mobilizador	Busca de envolvimento direto
	Baseados em informação e comunicação	Democracia de audiência	Explicação de decisões aos atores, <i>accountability</i>
	Padrões de fato e de <i>jure</i>	Ajustamentos na sociedade civil	Mista: técnico-científica, democraticamente negociada e/ou competição e pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: Reproduzido de Lascoumes e Le Galès (2007, p. 12).

Instrumentos do primeiro tipo – legislativos e regulatórios – são ferramentas advindas de formas legais rotineiras da estrutura intervencionista estatal. No entanto, elas não são homogêneas. Os autores apontam que grande parte da literatura da Sociologia do Direito mostra que este tipo de instrumento inclui três dimensões claramente articuladas entre si. Em primeiro lugar, os instrumentos legislativos e de regulamentação exercem uma função simbólica, uma vez que são um atributo do poder legítimo e resultantes da tomada de decisão que precedida eles. Para além disso, esses instrumentos também têm uma função axiológica: eles estabelecem os valores e interesses protegidos pelo Estado. E, finalmente, cumprem a função pragmática de dirigir comportamentos sociais e organizar os sistemas de supervisão.

¹⁰ HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. London: Chatham House, 1986.

Assim, estas três funções são combinadas em diferentes proporções e há muitos exemplos de situações nas quais a dimensão simbólica prevalece sobre a organização dos métodos de ação.

Os instrumentos econômicos e fiscais guardam semelhança com os legislativos e regulamentares, ao terem força e legitimidade advindas de terem sido desenvolvidos numa base legal. No entanto, eles são mais percebidos em termos da sua eficiência econômica e social. A sua característica peculiar é a de que eles usam técnicas e ferramentas fiscais, quer para cobrar recursos (por impostos ou taxas) ou para direcionar os comportamentos dos atores (por meio de subsídios ou dedução de despesas).

Segundo os autores, os três outros tipos de instrumentos podem ser referidos sob o título de “novos instrumentos de política pública” por terem em comum o fato de oferecerem menos intervencionismo em forma de regulação pública, tendo em conta as críticas recorrentes dirigidas aos instrumentos do tipo “comando e controle”. Nesse sentido, eles se prestam a organizar diferentes tipos de relações políticas, com base na comunicação e consulta, contribuindo para renovar as bases da legitimidade:

- Os instrumentos do tipo “acordo” ou “contrato” tornaram-se uma injunção geral, hoje, como se seu uso significasse *a priori* a escolha de uma abordagem justa e válida. De fato, o uso deste tipo de instrumento pode ser justificado em dois níveis. Em primeiro lugar, este modo de intervenção se tornou generalizado em um contexto fortemente crítico à burocracia e à maneira como ela reduz a responsabilização de atos públicos. Também, seu uso se dá pela rigidez de regras legislativas e reguladoras, cuja universalidade pode levar a alguns impasses. Em segundo lugar, dentro sociedades com mobilidades crescentes, motivadas por setores em busca de permanente autonomia normativa, apenas instrumentos com maior componente participativo são capazes de fornecer modos adequados de regulação. Nessa perspectiva, um Estado intervencionista deve dar lugar a um Estado que privilegia uma coordenação (não intervencionista). Segundo os autores, as investigações realizadas nesta área concorrem para a visão de que a legitimidade desses instrumentos deriva de uma imagem liberal da ordem pública.
- Os instrumentos baseados em comunicação e informação fazem parte do desenvolvimento do que geralmente é chamado de “democracia pública” ou “democracia de opinião” – ou seja, um espaço público relativamente autônomo na esfera política tradicionalmente baseada na representação. Eles resultam nos

direitos de acesso às informações detidas pelas autoridades públicas aos cidadãos, principalmente com o advindo das tecnologias de informação digitais.

- Por último, os instrumentos de *jure* e normas de fato organizam as relações de poder específicas dentro da sociedade civil entre os agentes econômicos (como concorrências e fusões) e entre agentes econômicos e organizações não governamentais (consumidores, ambientalistas etc.). Eles se baseiam numa legitimidade mista que combina racionalidade científica e técnica – ajudando a neutralizar seu significado político – com uma racionalidade democrática, baseada no seu desenvolvimento negociado e em abordagens cooperativas. No Brasil, a modo de exemplo, podemos citar as Agências Reguladoras.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os instrumentos usados para dar mais voz à sociedade brasileira sobre determinadas políticas públicas ainda se apresentam limitados e pouco eficazes na promoção da participação social. Indiscutivelmente, se comparado ao período de regime militar, o Estado brasileiro atual tem desenvolvido e implementado diversos mecanismos de fomento à participação social, como os conselhos de políticas públicas ou os orçamentos participativos (PIMENTA; JAYO, 2017). Contudo, como aponta uma parte da literatura brasileira sobre participação social, muitos desses mecanismos institucionalizados pela Constituição de 1988 não têm sido capazes de gerenciar os conflitos de grupos antagônicos entre si, como se propunham ao serem formulados.

Para contribuir com o conhecimento acerca dos instrumentos organizacionais de participação civil no Brasil, este capítulo tem o objetivo de apresentar como o processo histórico sociopolítico vivido pelo país nos últimos governos democráticos influenciou a gestão das organizações do poder público no que diz respeito à utilização de instrumentos que envolvem a implementação de mecanismos de participação da sociedade civil.

Primeiramente, iniciamos com uma análise do fenômeno sociopolítico brasileiro ocorrido entre os anos 1970 e 1980. Momento no qual ocorreu a emergência de movimentos e organizações sociais reivindicatórias que protagonizam o contexto político da transição democrática. Em seguida, veremos o contexto socioeconômico no período posterior à implementação da Constituição. Nele, o surgimento do modelo neoliberal tem contribuído para a atual interpretação e usos dos conceitos de democracia e cidadania. Por fim, para exemplificar os desafios institucionais encontrados por instrumentos de participação social, veremos o que a literatura de participação social tem dito acerca da capacidade de ação e legitimidade de um dos principais mecanismos de participação: os conselhos de políticas públicas.

Para tanto, lançamos mão de uma revisão de textos usados pela literatura nacional de Análise de Políticas Públicas. Apontaremos análises de autores como Evelina Dagnino e Maria da Glória Gohn, Leonardo Avritzer e Rebecca Abers, ao tratarmos de participação social, democracia e políticas públicas.

3.1 GRUPOS DE PRESSÃO E A REDEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA

Ao analisarmos os fenômenos políticos que acompanharam as atuais mudanças da democracia representativa em sociedades sul-americanas, como o Brasil, nos depararíamos com um marco histórico comum que dá o tom do atual paradigma político. Esse ponto na linha temporal é visto por muitos autores como a transição dos regimes ditatoriais para os regimes democráticos.

No Brasil, em particular, as transformações de paradigmas vindas com a atual democracia são representadas pela literatura da Ciência Política e das Ciências Sociais através da observação da emergência de uma sociedade civil organizada interna, suplementar a um modelo de Estado frágil às turbulências no mercado internacional dos anos de 1970.

A instituição da participação cidadã nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão nas políticas públicas no Brasil, tal como conhecemos hoje, pode ter sua origem datada com o surgimento de movimentos de resistência política ao Estado regido pela elite militar do país. Eles foram inúmeros e atuavam em diferentes setores sociais, como comunidades eclesiais de base, organizações sindicais, associações de moradores, organizações internacionais, grupos econômicos e, até mesmo, algumas categorias do funcionalismo estatal.

Maria da Glória Gohn (2007) e Evelina Dagnino (2004) apontam que esse período recente da nossa história tem sido marcado por uma intensa luta de movimentos políticos nacionais e pela pressão de organismos estrangeiros. Esse fenômeno pode ser visto pelas reivindicações de reconhecimento e expansão de direitos sociais, econômicos e políticos de setores mais populares da sociedade civil, principalmente daqueles com baixa ou inoperante influência política.

Desde uma visão mais genérica, poderíamos expressar que o que se buscava na redemocratização do país era o direito de se eleger representantes para os cargos políticos, o de livre manifestação ideológica e a legalização de segmentos sociais. Esse novo paradigma denotou-se nas mudanças das regras do controle social e das novas formas de se fazer políticas públicas pelo Estado brasileiro.

O conceito de participação social passa a se tornar um dos principais termos articuladores no repertório das demandas sociais, principalmente de movimentos populares da época, atribuindo-se ao sentido de participação mais do que o simples reconhecimento de

demandas, como também a instituição de canais de participação na tomada de decisão das políticas públicas de interesses comuns (GOHN, 1988¹¹ apud GOHN, 2007).

Esse conceito de participação civil, que veremos institucionalizado ao tratar sobre a Constituição Federal de 1988, carrega consigo bases de ideais liberais e pode ser visto pela Análise de Políticas Públicas como um fenômeno da pressão popular direcionado ao modo de operação de órgãos do poder público, em particular aqueles de organização administrativa mais próximos dos problemas cotidianos da população.

Nesse momento histórico, participar, a princípio, era garantir o não monopólio do Estado nas decisões que influenciavam toda a sociedade. Como apontado por Gohn (2007, p. 52) naquele momento, participar “se restringiria a uma aspiração à criação de canais, de organização e de estruturas que visibilizassem a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais. Participar era ter gente lá”.

Pela própria característica autoritária e corporativista das políticas estatais entre os anos de 1960 e 1970, é no berço da sociedade civil que os movimentos atingiriam a espontaneidade e autonomia para se configurarem como uma força de transformação. Sendo apenas a partir dos anos de 1980 que eles buscam se organizar com o propósito de influenciar a arquitetura das instituições estatais e ir de encontro aos esforços dos cargos eletivos em preservar um sistema de privilégios historicamente fechado aos grupos populares (ABERS; KECK, 2008).

O desenvolvimento de mecanismos de organização da sociedade civil é visto como um dos elementos mais importantes na democratização das políticas brasileiras nas últimas décadas. Novos instrumentos de políticas públicas, como as chamadas “emendas populares” em importantes áreas de políticas públicas, como a saúde, assistência social, políticas urbanas e as de meio ambiente, provocaram o surgimento de um conjunto de instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas, capazes de interferir na tomada de decisão das políticas estatais (AVRITZER, 2009, p. 29).

Passam a existir formas diferenciadas de incorporações de cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, estabelecendo novas maneiras de mediação representativa entre Estado e sociedade, por meio da institucionalização formalmente organizadas e vinculadas às estruturas estatais. Abers e Keck (2008) agregam a essa perspectiva ao concluir que o formato dos conselhos aplicados no país, combinando

---

¹¹ GOHN, Maria da Glória. Participação e Gestão Popular na Cidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 26, São Paulo: Cortez, 1988.

representação de organizações sociais e órgãos do Estado, foi resultado direto não apenas de pressões de movimentos sociais como também de uma burocracia reformista. Do mesmo modo, o surgimento, nas últimas décadas, de mecanismos de participação como os conselhos institucionalizados no aparato estatal, também deve ser visto como uma inovação à lógica tradicional de elaboração e deliberação de políticas públicas e como um catalisador de novas maneiras de representação democrática na sociedade brasileira (BORBA; LÜCHMANN, 2010).

3.2 O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO BRASIL NEOLIBERAL

Como apresentado por Evelina Dagnino (2004) e Rousiley Maia (2010), se nos apoiarmos no debate político dos anos de 1980 sobre o desenho jurídico no qual a Constituição de 1988 estava sendo desenhada, vamos notar que o entendimento de participação da sociedade civil no desenho institucional brasileiro pode ser visto como um marco no nosso processo de construção democrática, tanto no campo institucional como no campo simbólico.

Para as autoras, o sentido de participação na sociedade brasileira corresponde ao diagnóstico de que através da ação da cidadania representativa havia sido historicamente impossível avançar na radicalização da democracia no Brasil. Isso significa que a democracia representativa não tinha sido capaz, tal como ainda não é, de diminuir as profundas desigualdades histórica no país.

A intenção de fortalecer a cidadania e a garantia de direitos apontava para o fato de que era preciso avançar na configuração do processo decisório. Assim, somente uma participação onde a sociedade fosse capaz de participar diretamente do processo decisório, era vista como o meio através do qual seria possível confrontar a questão fundamental da democracia que é a desigualdade nas suas variadas manifestações (econômicas, de gênero, racial, religiosa, entre outras).

Como apresentamos, o sentido da criação de espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade, foi dado pelos movimentos sociais organizados que surgem como uma grande força de pressão desde os meados dos anos 1970. Ao defenderem suas demandas específicas, como educação, saúde, saneamento básico, entre outros, esses movimentos estavam contribuindo para a luta da resistência democrática no momento de se desenhar a carta constitucional. Naquele momento, graças a uma correlação de forças, foi possível debater sobre vários modelos possíveis de democracia e formular um marco

institucional o qual estendeu e criou novos direitos e, principalmente, garantiu formalmente a possibilidade de participação da sociedade nas decisões políticas.

Isso aconteceu de muitas formas, a começar pelo artigo 1º da Constituição: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Essa instituição da possibilidade da participação popular, por meio de mecanismos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei etc., favoreceram o surgimento de espaços públicos de participação paritária entre o Estado e a Sociedade Civil – como é o caso dos conselhos de políticas públicas nos municípios, Estados e no governo federal, dentre outros arranjos participativos, como as audiências, consultas, fóruns ou orçamentos participativos.

Contudo, mesmo com o ganho político dos movimentos de pressão da sociedade, esses mecanismos, a exemplo os conselhos participativos, vistos como um importante instrumento democrático, ainda resultam em grande medida de ações de controles de gestão tradicionais. Se no período do debate constitucional brasileiro tínhamos um clima favorável a uma “constituição cidadã”, ele se altera rapidamente com o início da implementação no Brasil do projeto neoliberal, marcado com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989. Dagnino (2004), vai apontar para o esvaziamento dos conceitos de participação civil e de cidadania configurados na Constituição.

Para a autora, a partir desse momento temos uma “confluência perversa”, que foi o encontro no tempo da vitória do projeto democratizante na Constituição de 1988 com o início de um projeto neoliberal radicalmente oposto (aqui entendidos como representações do que deve ser a vida em sociedade e que orientam a ação política dos diferentes sujeitos). O que houve de particular nessa confluência foi o fato de que ambos os projetos se utilizam de referências políticas comuns, como o fortalecimento da sociedade civil, da democracia, da participação e da cidadania, entre outros, e que foram no nível do discurso político compartilhadas por ambos.

No uso comum dessas referências, o antagonismo e o consequente conflito histórico social foram diluídos no debate político. Essa apropriação comum se tornou perversa, pois seria no reconhecimento do conflito dado pelo fato de que as pessoas defendem ideias distintas, que encontraríamos o elemento central à radicalização da democracia. Um sistema de governo que deve legitimar o conflito e, principalmente, ser capaz de propor soluções para dar visibilidade, publicizar e administrar o conflito social via debate, discussão, negociação e a formulação do consenso.

A origem do significado de participação, a qual emerge como um importante meio político para a construção de um sistema político e uma sociedade mais igualitária, vem da concepção da partilha do poder do Estado com a sociedade. No projeto neoliberal, a participação assumiu um significado diferente. Embora a sociedade civil continuasse a ser vista como um ator fundamental, o papel atribuído a ela no projeto neoliberal não era compartilhar o poder. Para que o projeto neoliberal fosse aplicado em muitos países foi preciso uma nova configuração do Estado. Reduziu-se a sua presença na prestação de serviços sociais, tornando-o mais ágil e eficiente. Isso significou que muitas das responsabilidades públicas do Estado devessem ser transferidas para o mercado ou para a sociedade civil.

Nesse sentido, o papel esperado da sociedade civil no projeto neoliberal é que ela assumisse as responsabilidades públicas do Estado através da promoção de serviços. Contudo, uma fragilidade desse modelo é que as organizações da sociedade civil são incapazes de garantir direitos. Nesse novo contexto, a educação ou saúde, por exemplo, deixam de ser direitos e se transformam em serviços que são comprados no mercado ou fornecidos por organizações da sociedade civil por meio de parcerias com o Estado (MAIA, 2010).

A multiplicação de organizações não governamentais respondeu diretamente a essa nova faceta do Estado neoliberal por serem interlocutores confiáveis, por serem menos conflitivos, por terem inserção social e por serem capazes de prover a eficiência buscada pelo governo neoliberal, através das suas competências técnicas. Esse processo de buscar nessas organizações a capacidade de formular e implementar projetos no modo eficiente do projeto neoliberal, também fez com que muitas organizações que prestam serviços públicos diluíssem o vínculo orgânico com os movimentos sociais de pressão a partir dos quais muitas delas haviam se constituído.

Uma parte notável da interlocução entre o projeto liberal com o projeto participativo se dá pelos setores da sociedade que atuam nos espaços de participação junto ao Estado. Devido ao papel de interlocutoras entre o Estado e sociedade civil,

[...] muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais ‘dariam voz’. (DAGNINO, 2004, p. 101).

Esse novo papel da sociedade civil se distancia do seu lugar enquanto sujeito político que deve partilhar o poder do Estado. Nesse momento, a ideia de participação está vinculada a

ideia de eficiência como princípio norteador do funcionamento da sociedade moldada no mercado.

A ideia de democracia participativa propõe repensar a centralidade democrática na vida dos cidadãos. Não apenas democratizar a política, mas sim a sociedade. Temos que provocar a democracia direta na medida do possível, buscando caminhos para atingir uma igualdade coletiva. Participar é um meio pedagógico: aprende-se a participar com a própria participação. A participação nos leva a apreender, a desenvolver. A cidadania não deve surgir de uma força *top-down*, ela tem que ter origem nos cidadãos. As conquistas cidadãs incentivam a ação coletiva da sociedade civil, elas demonstram o quanto se pode desenvolver como sociedade (MAIA, 2010).

A democracia liberal possibilita a abertura de caminhos participativos no governo e no Estado. O que temos é que desenhar instituições que – como um “ciclo virtuoso” – ampliem espaços participativos onde se combatam as desigualdades sociais. O Estado tem que reconhecer e legitimar essas ações, e criar espaços para ouvir os grupos organizados. As associações são parte da sociedade civil, pois é em seu âmbito que se buscará legitimidade e onde se desencadeará um ativismo político. Um Estado verdadeiramente democrático tem que ser ativo e presente nos debates sociais para evitar a apropriação do poder por certos grupos e ser o indutor da transformação da base material.

3.3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao tratar sobre as características que os conselhos foram assumindo desde o início dos anos de 1980, Gohn (2007) aponta que:

[...] para os que estavam engajados na busca de redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na questão dos conselhos, priorizando no debate a dicotomia de caráter que deveriam ter: consultivo, para auxiliar a população, ou normativo/representativo, com poder de decisão. Firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública em uma ampla gama de tipos, que ia dos conselhos comunitários aos conselhos de escola, da saúde às câmaras de gestão de setores variados, como transporte, conselhos da condição feminina, do negro etc. (p. 55).

Ainda sobre seus aspectos, podemos apontar para três tipos de conselhos existentes no Brasil nas últimas décadas: primeiramente, teríamos aqueles formados pelo Poder Executivo para a mediação junto aos movimentos e organizações da sociedade civil; em segundo lugar, desde uma outra perspectiva, os conselhos populares, constituídos por

movimentos, setores da sociedade civil ou de suas organizações para a relação com o poder público; e por último, os conselhos do tipo institucionalizados, originados por leis do poder Legislativo para dar a possibilidade de participação na gestão dos negócios públicos, como os conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2007).

Os conselhos gestores de políticas públicas, característicos desde os anos de 1990, trouxeram consigo um processo de inovação à gestão estatal ao darem uma reordenação nas políticas públicas num sentido de governança democrática de maior interação entre o governo e a sociedade civil.

Prescritos na Constituição de 1988, e em muitas leis nacionais, além de se configurarem como um instrumento mediador na relação sociedade/Estado, os conselhos se tornaram importantes ferramentas de expressão, representação e participação popular no Brasil. Além disso, atualmente, os conselhos gestores também se configuram como requisito básico para a obtenção de importantes repasses de recursos financeiros do nível federal para estadual e/ou municipal (por exemplo, recursos sociais a partir de 1996) e, até mesmo, para a obtenção de financiamento por instituições internacionais (como o Banco Mundial).

Para Abers e Keck (2008) o processo de redemocratização da sociedade brasileira, o qual provocou uma incessante busca por novas formas de participação civil e uma redefinição na relação entre Estado e sociedade, refletiram-se por meio dos conselhos gestores, sendo eles uma arena onde se deram essas novas interações. Segundo Abers (IPEA, 2005, p. 128), por exemplo, até 1999 mais de 39.000 conselhos já haviam sido criados no país, denotando-se a uma proliferação desses mecanismos em todos os níveis administrativos. Assim, eles se encontram inseridos nas estruturas dos órgãos vinculados ao Poder Executivo – por força de lei – dando possibilidades de seguimentos em políticas públicas específicas, suporte e assessoria as decisões de alocação dos recursos públicos e, até na indução de comportamentos de agentes sociais.

Também se diferenciando entre si quanto às suas origens formais, composição e atribuições, os conselhos compartilham de algumas características como a sua criação por lei, autoridade formal enquanto determinadores de normas, planos, e inclusive da alocação de recursos financeiros em suas áreas de atuação. Também, eles têm se caracterizado pela distribuição paritária entre representantes estatais (distribuídos entre a administração direta e indireta) e sociais (eleitos por organizações de cada categoria social).

A literatura não aponta dúvidas que ao se reservar às associações cívicas assentos permanentes em fóruns deliberativos de políticas públicas, foi-se contra padrões decisórios de fundos tecnocráticos e excludentes de muitos grupos populares. Contudo, mesmo com a

abertura de novos espaços, a literatura também conduz a certas dúvidas sobre se esses mecanismos de participação podem contribuir para que grupos marginalizados sejam priorizados de fato pelo Estado. Gohn (2007), por exemplo, aponta que por terem sido constituídos num contexto de notável caráter neoliberal nos anos de 1980, muitos conselhos são desacreditados enquanto sua ideologia militante e espaços de participação ativa e real, mesmo não se negando que eles são oriundos de lutas e demandas sociais por mais e melhor participação social.

Ao contrário do voto universal, nos conselhos a representação da sociedade organizada se constituirá por critérios de especialização e envolvimento ativo em suas áreas temáticas, o que por sua vez, os caracteriza como espaços nos quais não se faz possível que qualquer cidadão seja apto a deliberar sobre decisões de cunho comum (FREY, 2004¹² apud BORBA; LÜCHMANN, 2010).

Alguns autores descrevem que a maioria dos indivíduos que compõem os conselhos não são representativos de classes populares – o que é justificado pela necessidade de serem espaços que requerem níveis altos de escolaridade, ou seja, de especialistas em determinadas áreas do conhecimento (SANTOS JR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004¹³ apud ABERS; KECK, 2008); que muitos deles não têm uma relação próxima aos grupos populares altamente influenciados por suas escolhas; que a agenda dos conselhos, em sua maioria, são controlados pelos órgãos governamentais devido ao fato de suas presidências e secretarias executivas serem ocupadas exclusivamente por representantes dessas instituições (e não por representantes da sociedade civil); e por último, porém não menos importante, o fato de que ainda exista muitos governos resistentes a compartilhar com os seus conselhos poderes decisórios e dar às suas decisões forças deliberativas e não apenas consultivas, ademais de que muitos deles ainda limitam os assuntos ou projetos sobre os quais os conselhos podem dispor.

Para findar esse apartado, cabe a contribuição de Borba & Lüchmann (2010) ao discutirem que, mesmo sendo os conselhos estâncias que, guardadas suas especificações temáticas, são mecanismos que não buscam substituir os tradicionais espaços de representação social como os parlamentos, eles carregam consigo responsabilidades e responsabilidades ao tomarem decisões em nome de outros, e por agirem de encontro ao

---

¹² FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 5, p. 117-136, 2004.

¹³ SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 57-90.

distanciamento das políticas públicas como campo de ação monopolizado por aqueles indivíduos e instituições (como os partidos) articulados no jogo eleitoral.

Também, ao discutir os tipos de representação entre sociedade e Estado, Rebecca Abers e Margaret Keck (2008) apontam que aqueles que defendem os conselhos não os vêem como uma simples alternativa para a democracia representativa clássica, mas sim como um importante mecanismo para expandi-la e até suprir suas carências. Além disso, para Pires e Lopez (2010) a existência de instituições participativas não acarreta automaticamente práticas participativas, contudo elas são requisitos *sine qua non* para radicalizar processos democráticos na tomada de decisão de políticas públicas.

Diante do todo apresentado, podemos ver que a literatura de Análise de Políticas Públicas aponta que a criação de novos instrumentos de participação cidadã no Brasil surge do conflito entre segmentos sociais e o Estado. Vemos assim que o conceito de participação social passa a se tornar um dos principais termos articuladores no repertório das demandas sociais, atribuindo-se ao sentido de participação mais do que o simples reconhecimento de demandas, como também a instituição de mecanismos de participação na tomada de decisão das políticas públicas de interesses comuns.

Passam a existir formas diferenciadas de incorporações de cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, estabelecendo novas maneiras de mediação representativa entre Estado e sociedade, através da institucionalização formalmente organizadas e vinculadas às estruturas estatais.

A intenção de fortalecer a cidadania e a garantia de direitos, aponta para necessidade de se avançar na configuração do processo decisório. Assim, somente uma participação onde a sociedade seja capaz de participar diretamente do processo decisório é vista como o meio por meio do qual será possível confrontar a questão fundamental da democracia que é a desigualdade nas suas variadas manifestações.

Os conselhos gestores de políticas públicas trouxeram consigo um processo de inovação à gestão estatal, ao darem uma reordenação nas políticas públicas num sentido de governança democrática de maior interação entre o governo e a sociedade civil. Entretanto, mesmo com a abertura de novos espaços, a literatura também conduz a certas dúvidas se esses mecanismos de participação possam contribuir para que grupos marginalizados sejam priorizados de fato pelo Estado.

4 PROPOSTA METODOLÓGICA

A proposta expressa no objetivo da pesquisa, de analisar a experiência da Câmara Regional do Alto Tietê para discutir o papel das Câmaras Regionais e conselhos participativos, torna propícia a adoção do estudo de caso como método de pesquisa. Stake (2000) diferencia dois tipos de estudo de caso: intrínseco, em que o interesse do pesquisador recai sobre aquele caso “em si”, isto é, pelo interesse despertado especificamente por aquele caso particular; e instrumental, em que um caso em particular é estudado como forma de obter *insights* sobre um dado assunto, num processo de indução a partir do observado no caso. No nosso trabalho, o caso da Câmara Regional do Alto Tietê pode ser considerado um caso instrumental, dado nosso objetivo de, a partir de seu exemplo, discutir o papel de câmaras regionais em conselhos de políticas públicas.

Outro autor a partir do qual podemos reforçar nossa opção pelo uso do método de estudo de caso é Yin (1994), que apresenta três condições de aplicabilidade de um estudo de caso. Para Yin, o método pode ser usado sempre que (i) o objetivo da pesquisa seja responder questões do tipo “como” ou “por que”; (ii) o fenômeno estudado seja contemporâneo à pesquisa; e (iii) o pesquisador não detenha controle (como na pesquisa experimental) sobre o fenômeno estudado, o qual não pode ser reproduzido fora do seu contexto. A pesquisa aqui proposta claramente atende essas três condições, uma vez que (i) trata-se de responder “como” uma Câmara Regional pode funcionar e contribuir para a formulação de políticas e de processos participativos em políticas públicas; (ii) o caso (estruturação da Câmara Regional do Alto Tietê) é claramente contemporâneo à pesquisa; e (iii) a estruturação da Câmara Regional é um fenômeno sobre o qual o pesquisador não tem controle.

4.1 DEFINIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Seguindo o projeto de pesquisa apresentado para ingresso no programa de Mestrado Gestão de Políticas Públicas, esta pesquisa desde o início propunha-se e estudar a estruturação das políticas de meio ambiente na RMSP. Ao fazer isso, nos deparamos com o desafio de delimitar um objeto de pesquisa específico, dentro dessa temática.

Com essa inquietação, buscamos pelo espaço institucionalizado do poder público um objeto que comportaria, ou que ao menos deveria, os processos de gestão das políticas ambientais da RMSP.

A princípio, ao considerar que a RMSP é uma formação política-administrativa do poder estadual, criamos que houvesse uma estrutura organizacional de governança que comportasse tais políticas, como ocorre em algumas regiões metropolitanas espalhadas pelo mundo como nas cidades de Londres e Tóquio.

No caso de São Paulo, contudo, não tardamos a perceber que havia um vácuo de governança executiva metropolitana, o que talvez possa ser atribuído ao fato de ela ser uma formação política-administrativa de um ente específico da federação. Como resultado disso, a competência do governo estadual em legislar sobre a política ambiental é limitada pelos poderes atribuídos a ele na Constituição Federal, já que essa competência é compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Assim, buscamos compreender como as políticas ambientais que extrapolam os territórios municipais eram conduzidas. Levando em conta a hierarquia entre os entes federativos, percebemos que o governo do Estado de São Paulo, através dos seus órgãos administrativos próprios, era competente sobre as políticas que tratavam do planejamento ambiental, regionalizado ou não, em todo o seu território.

Consultando a Constituição paulista, conhecemos como a sua administração se organizava para a execução de políticas ambientais e identificamos que eram coordenadas conjuntamente tanto pela SMA como pelo CONSEMA, integradas ao Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA).

Fizemos uma busca na estrutura administrativa de ambos os órgãos, por meio de informações disponíveis nos seus respectivos *sites*, para encontrar aquele que trataria de forma regionalizada e estratégica as políticas ambientais. Nesta procura, diferentemente da SMA, que não nos apresentou nenhuma estrutura do tipo, encontramos na estrutura do CONSEMA a Câmara Regional do Alto Tietê, a qual tinha como competência propor políticas ambientais estratégicas para sua região, conforme o fluxograma do CONSEMA:

Figura 2 – Fluxograma da estrutura hierárquica do SEAQUA

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Cabe ressaltar que a Câmara Regional do Alto Tietê não se apresentou como o único objeto possível que viesse a tratar de políticas ambientais para os municípios da RMSP. Posteriormente, com o decorrer desta pesquisa, também foi encontrado outro objeto de estudo que poderia ser um caso empírico que nos mostrasse a ação pública sobre as políticas ambientais da RMSP: as Câmaras Temáticas do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), entre elas a de saneamento, resíduos sólidos e recursos líquidos e a de poluição ambiental, poderiam ser um objeto a se considerar.

Vimos que essas câmaras tinham sua Secretaria Executiva na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA), sendo esta, por sua vez, subordinada a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos (SAM) da Casa Civil do governo estadual.

Notamos também que tanto a SAM quanto a EMPLASA faziam parte do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SEDM), criado, em 2011, para articular o planejamento metropolitano e a execução de funções públicas de interesse comum por órgãos

e entidades estaduais atuantes no espaço da Macro Metrópole¹⁴. Mais especificamente, o seu objetivo era promover o desenvolvimento sustentável e fomentar a cooperação de órgãos e entidades estaduais executores das ações de interesse metropolitano para otimizar os recursos públicos e para orientar e controlar a implantação de ações que apresentem impacto metropolitano.

O fluxograma apresentado na Figura 3 mostra os órgãos e a estrutura hierárquica estabelecida entre eles dentro de tal sistema.

Figura 3 – Fluxograma da estrutura hierárquica do SEDM

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

¹⁴ A chamada Macro Metrópole paulista é a região que hoje congrega 172 municípios, concentrados em apenas 20% do território estadual, representando 74% da população e 82% do PIB paulista, e que forma a terceira maior mancha urbana do Planeta (EMPLASA, 2017).

O órgão que encabeça esse sistema é a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (CDM). Esse órgão, basicamente representado pelos altos cargos do governo estadual como Secretários Executivos – entre eles os de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Regional, Saneamento e Recursos Hídricos – e o Governador, tem como proposta atuar no planejamento conjunto para promoção, a análise e o equacionamento dos problemas comuns que atingem os municípios da chamada Macro Metrópole paulista.

Por sua vez, a SAM, parte da estrutura da Casa Civil do Estado de São Paulo, usa do apoio técnico da EMPLASA para a elaboração de políticas específicas para as Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo.

Por meio deste apoio técnico, elaborando e subsidiando diretamente o governo estadual na implantação de políticas públicas e de projetos integrados de desenvolvimento urbano e regional pela EMPLASA, percebemos que ela se utiliza de uma estrutura própria para tratar especificamente da RMSP, o CDRMSP.

De caráter normativo e deliberativo, esse conselho é composto pelo Prefeito de cada Município, ou por pessoa por ele designada; por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, designados pelo Governador; e por representantes do poder legislativo estadual. Sua atuação se norteia pelo interesse comum ao Estado e aos municípios da região considerados oito campos funcionais, entre eles o de planejamento e uso do solo; saneamento ambiental; e meio ambiente.

Para tanto, de forma a subsidiar suas deliberações através da promoção de estudos, pesquisas, projetos e atividades relativas às funções públicas de interesse comum o CDRMSP tem a competência para criar conselhos consultivos para cada sub-região da zona metropolitana e Câmaras Técnicas.

Ao estudar as deliberações do CDRMSP, vimos que em 2011 havia-se criado Câmaras Temáticas, entre elas uma de saneamento, uma de resíduos sólidos e recursos líquidos e outra de poluição ambiental. Contudo, ao se levar em conta a ausência de informações disponibilizadas pelo *site* da EMPLASA, essas Câmaras Temáticas, ou qualquer outra com a temática ambiental, ainda não chegaram a entrar em funcionamento.

Diante do todo apresentado, o CONSEMA, com a criação da Câmara Regional do Alto Tietê, ao nosso ver, foi o único objeto de estudo identificado que melhor pudesse nos dizer sobre o modo como as políticas ambientais se dão na RMSP.

Assim, as Câmaras criadas pelo CDRMSP, devido ao tempo estreito que cabe uma dissertação de mestrado, foram desconsideradas por esta pesquisa, pois contrário do

CONSEMA que tem a competência legal para deliberar sobre Estudos de Impacto Ambiental/Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente (EIAs/RIMAs), normas e padrões ambientais – fatores importantes para o planejamento estratégico de políticas ambientais –, o CDRMSP é um órgão que não tem como especialidade discutir políticas ambientais, e sim, diretamente dependente da atuação normativa de órgãos da SMA e do próprio CONSEMA.

4.2 O MARCO TEÓRICO

Esta é uma pesquisa qualitativa que resulta da análise de instrumentos de políticas públicas utilizados pelo e sobre o CONSEMA. Os instrumentos observados se referem àqueles que diretamente e indiretamente influenciaram a criação da Câmara Regional do Alto Tietê.

Buscando nos orientar para o entendimento do nosso objeto de pesquisa, seguimos a orientação da literatura de instrumentos de políticas públicas de que a partir da constatação de algumas representações pontuais de ações no universo das regras institucionais podemos compreender o modo como as políticas públicas são conduzidas, identificar os principais atores envolvidos, seus conflitos e interesses.

Como visto no Capítulo 2, essa literatura, representada em particular pelos trabalhos de Christopher Hood, Patrick Les Galès, Lester Salamon, entre outros, nos apresenta abordagens analíticas pelas quais esses instrumentos podem ser abordados. De um modo simples, Hood (2007) nos aponta que as pesquisas de instrumentos de políticas públicas podem assumir três principais abordagens. De acordo com esse mapeamento, nós poderíamos analisar os instrumentos desde uma perceptiva que veja os diferentes tipos de instrumentos tradicionalmente utilizados (como os instrumentos de controle, de incentivos, de regulação etc.), que note os critérios de escolhas que levaram a sua utilização (por exemplo, a facilidade), ou que analise quais foram suas influências no mundo real. Assim, metodologicamente, os estudos de instrumentos de políticas públicas se apresentam como ferramentas as quais nos levam ao entendimento dos mecanismos de gestão utilizados por instituições.

Aliado à análise de instrumentos institucionais, buscamos uma segunda literatura como um ponto de referência que exprimisse a realidade política que serviu como contexto às escolhas dos instrumentos relacionados à criação das Câmaras Regionais.

Isso significa que a literatura de instrumentos, predominantemente estrangeira, ao nosso ver, por si só não talvez não fosse capaz de responder por si às perguntas que nos

moviam, sendo necessário também olhar para o contexto sócio-histórico brasileiro. Muitos elementos normativos e relações sociopolíticas se mostram comuns a muitas outras estruturas como a do CONSEMA. Seu tipo de institucionalização, a distribuição da sua representatividade, do seu poder de tomada de decisão, das suas debilidades etc., são elementos e relações que remontam ao momento sociopolítico no país desde os anos 1980. Desse modo, a baliza que utilizamos para contornar as limitações que a literatura de instrumentos nos confere foi utilizar um segundo marco teórico, vindo da literatura brasileira de Ciências Sociais capaz de contextualizar o momento sociopolítico vivido pela representação política e canais de participação pública desde os anos 1980.

4.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

Para a estruturação do caso, utilizamos as seguintes fontes documentais:

- Documentos oficiais do CONSEMA sobre a criação de suas câmaras regionais e sobre a estruturação da Câmara Regional do Alto Tietê, como deliberações disponíveis no *site* do Conselho e/ou Diário Oficial;
- Leis e Decretos, tal como seus anteprojetos, expedidos pelo Governador ou Assembleia Legislativa;
- Atas escritas e/ou o acompanhamento das reuniões do Plenário do CONSEMA, cujos registros estão disponíveis no seu *site* ou em vídeos disponíveis no perfil oficial do Sistema Ambiental Paulista (SAP) do YouTube® desde 2009;
- Informações disponíveis no *site* da SMA, CONSEMA, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), e outros órgãos governamentais ou associativos.

Como forma de complementar o material empírico obtido nessas fontes documentais, optamos por realizar entrevistas semiestruturadas, que serviram para confirmar (triangular) dados ali encontrados, bem como tirar dúvidas e preencher vazios. No total, foram realizadas quatro entrevistas que por meio das informações recolhidas nas fontes documentais indicaram serem relevantes no processo histórico de funcionamento do CONSEMA e da criação da Câmara Regional Alto Tietê. As entrevistas foram realizadas em parte presencialmente, em parte à distância por meio de aplicações de comunicação por telefone e/ou internet.

Optamos por não transcrever as entrevistas, de forma que a análise se baseou na memória do pesquisador a respeito do conteúdo das entrevistas, apoiada em notas tomadas

durante e imediatamente após cada uma delas, tal como de gravações com o devido consentimento dos entrevistados.

A relação dos entrevistados é apresentada a seguir:

Quadro 3 – Relação dos entrevistados

Nome	Cargo ou representação	Data da entrevista	Duração aproximada
Germano Seara	Secretário Executivo do CONSEMA	Setembro de 2016	3 horas
Condesmar de Oliveira	Representante da ONG Movimento de Defesa da Vida	Janeiro de 2017	1 hora
Ingrid Oberg	Representante do Coletivo de Entidades do Litoral, contratada pelo Movimento em Defesa da Vida de Santos	Janeiro de 2017	1 hora
Elson Maceió	Representante do Coletivo de Entidades Ambientais do CONSEMA, contratado pelo Coletivo Alternativa Verde	Janeiro de 2017	30 minutos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das entrevistas.

4.3.1 Apresentação do caso

Considerando que o nosso objetivo de pesquisa é compreender como os municípios da RMSP, em conjunto entre si e com a sociedade civil, planificam e regulamentam as políticas ambientais, consideramos através das competências constitucionalmente atribuídas ao CONSEMA, que o nosso caso seria a Câmara Regional do Alto Tietê.

Assim, sob a ótica de instrumentos, consideramos que o ponto de partida da nossa análise deveria começar pelo decreto de criação das primeiras Câmaras Regionais do CONSEMA. Ao nos perguntarmos sobre o porquê deste instrumento, vimos que do ponto de vista institucional esse ato com motivação administrativa demonstrou quais outros instrumentos anteriores o teriam influenciado, tal como uma justificativa do porquê em estar-se criando as Câmaras.

Esse primeiro instrumento que remete a máxima tentativa do processo de regionalização do CONSEMA, apresentou um caminho cronológico descendente que diretamente nos levou a origem do Conselho nos anos 1980.

Após a identificação e fichamento dos instrumentos e documentos oficiais selecionados para análise, por meio da organização cronológica descendente, percebemos que a melhor apresentação textual para a análise, seria na forma de um relato histórico.

Assim, ainda que esses instrumentos tenham sido colhidos por ordem decrescente, decidimos que a nossa análise de instrumentos fosse apresentada através de uma sequência cronológica crescente na qual o ponto zero é o Decreto de criação do CONSEMA, em 1983, e o ponto final fosse a deliberação para a criação das Câmaras Regionais em 2011. Esse relato histórico, que denominamos “Cronologia do CONSEMA”, é apresentado no próximo capítulo e constitui o corpo do nosso estudo de caso.

5 CRONOLOGIA DO CONSEMA

Considerando que a análise pelos instrumentos capta as transformações do ato de governar/induzir comportamentos individuais e coletivos, a partir de um marcador de ação concreto, a sequência cronológica dos instrumentos que iremos apresentar evidencia o modo como as Câmaras Regionais do CONSEMA surgem e são implementadas enquanto uma política pública. De modo simples, ao apresentar instrumentos que nos digam sobre parte de sua história, processos de mudança e aprendizagem específicas, estaremos vendo esses instrumentos como um produto da história institucional, tanto naquilo que representa sua sedimentação, como naquilo que demonstra seus fracassos em fazer-se real (HALL, 1993¹⁵ apud LASCOUMES; SIMARD, 2011).

A exposição das estruturas organizacionais e hierárquicas do CONSEMA, os limites normativos ou declarações de grupos de pressão internos e externos ao poder público, apresentados por meio da leitura cronológica dos instrumentos, fará com que vejamos o ato de instrumentação dessa política pública – como também a escolha de ferramentas e os seus modos de operação – como são usados de modo pragmático, para buscar a eficácia da política intencionada, como também carregaram consigo condicionantes sociopolíticos.

Esse trabalho não tem a pretensão de se limitar a um único tipo de abordagem possível, pois existem muitas das abordagens de análises praticadas pela literatura de instrumentos (sejam elas vindas da literatura de Administração Pública e/ou de Análise de Políticas Públicas) que podem contribuir para a identificação e análise das particularidades do nosso estudo de caso de forma a se complementar. Na medida do que pode ser aplicável, utilizando das diferentes abordagens identificadas pela literatura de estudos de instrumentos de políticas públicas – apresentada no Capítulo 2 – e pela literatura de participação social no Brasil – apresentado no Capítulo 3 –, atingiremos o objetivo desta pesquisa, identificando quais são os instrumentos relacionados às Câmaras Regionais, seus objetivos, efeitos e interesses políticos. Por isso, utilizamo-nos de um marco teórico que comporta esses aspectos – os instrumentos e seu papel na participação social – como principal condutor de análise.

Assim, conceberemos que a primeira abordagem apresentada por Hood (2007) fornece a base de nossa análise cronológica, dado que ela se baseia em marcadores de ações normativas concretas no tempo. A partir do questionamento de quais são os fatores

---

¹⁵ HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

institucionais que levam à escolha de um determinado instrumento ou qual é a probabilidade de que determinada técnica de intervenção fosse bem-sucedida, temos que considerar o universo jurídico no qual a Administração Pública deve atuar e, conseqüentemente, os mecanismos de ação legalmente possíveis. Assim, no caso do CONSEMA e de suas Câmaras Regionais, devido a sua própria natureza jurídica, será a partir de marcadores normativos, como leis, decretos e deliberações, que teremos os instrumentos básicos que subsidiam nossa análise.

Relacionada e complementar à primeira, a segunda abordagem adotada pela literatura de instrumentos e apontada Hood (2007), nos leva a atingir o nosso objetivo de análise dos instrumentos relacionados às Câmaras Regionais, seus objetivos, efeitos e interesses políticos, quando fazemos referência a certos tipos de instrumentos. Neste caso, as referências adotadas a partir de modelos apresentados pela literatura, apresentam-se quando verificamos possíveis diversificações de instrumentos, bem como sua coordenação.

Por exemplo, o próprio Modelo Nato apresentado por Hood, que se baseia nos diferentes meios de implementação disponíveis ao Estado para tipificar instrumentos de políticas públicas. Por este modelo, podemos identificar no nosso caso o uso de **instrumentos de nodalidade**, quando da criação de comissões para discutir um tema de política pública; os **instrumentos de autoridade**, como as regulações de comando e de controle, regulação delegada ou autorregulação (como a competência de criar um regimento interno), a criação de comitês executivos, como o próprio CONSEMA e suas Câmaras; e por último, os **instrumentos de organização** que se respaldam na capacidade do governo de, através de suas organizações e quadro de servidores, desempenhar tarefas, fornecendo bens e serviços diretamente aos cidadãos e/ou conselheiros (HOOD, 1986¹⁶ apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Também, em relação às abordagens que consideram tipologias de instrumentos, tão importante quanto as demais, os instrumentos típicos da “nova governança” apresentados por Lester M. Salamon, refletir-se-iam em nosso caso, por exemplo, quanto nos referimos ao Conselho ou suas Câmaras Regionais pelo prisma dos modelos de participação social e transparência na elaboração e gestão de políticas e serviços públicos. Ademais de essa tipologia se fazer adequada dada a própria natureza política do colegiado enquanto canal de participação social, ela corrobora com os trabalhos de Maria da Glória Gohn e Evelina

---

¹⁶ HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. London: Chatham House, 1986.

Dagnino, importantes para esclarecermos o contexto sociopolítico nos quais estão inseridos esses instrumentos.

Ainda acerca da tipificação, a difícil distinção de efeito específico de cada tipo de instrumento dada a sua superposição com outros nos contextos de seu uso, o modelo apresentado por Peter John (2010¹⁷ apud LASCOUMES; SIMARD, 2011), pode ser visto quando ao analisar a facilidade de introdução e eficácia de um instrumento. Por exemplo, a criação das Câmaras Regionais por meio de uma deliberação normativa e sua eficácia, ou a facilidade de expansão do quadro de pessoal da SMA e a eficácia naquilo que a motivou:

Quadro 4 – Comparação entre instrumentos de governo segundo Peter John II

Tipo de recurso (instrumento)	Facilidade de introdução	Eficácia
Leis e regulação	Alta	Fraca
Burocracia e gestão	Média	Média
Instituições	Fraca	Alta
Informação, persuasão e deliberação	Alta	Média

Fonte: Elaboração própria a partir de Lascoumes e Simard (2011, p. 24).

Por fim, a terceira abordagem apresentada por Hood (2007), a abordagem sociológica que muito próxima de estudos em Análise de Políticas Públicas, não apenas busca compreender as razões sociopolíticas que direcionam o uso de certos instrumentos em vez de outros, mas também encarar os efeitos produzidos por estas escolhas. Em outras palavras, a abordagem sociológica não envolve entrar em um debate sobre a “natureza” dos instrumentos, mas ver os efeitos que geram. Para Hood (2007), os principais percussores dessa abordagem são Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès que através daquilo que eles chamam de “instrumentalização” analisam a dinâmica de relações de poder associada à operacionalização de diferentes instrumentos.

No caso específico desta pesquisa, por se tratar da expansão organizacional de órgão estadual responsável por acolher demandas de políticas ambientais da sociedade paulista, dentre as abordagens apresentadas por Hood (2007) acreditamos que a abordagem sociológica

¹⁷ JOHN, Peter. **Making Policy Work**. Londres: Routledge, 2010.

oferece a lente analítica que melhor pode ser desenvolvida junto à literatura que trata sobre a participação social e sua institucionalização no Brasil. Isso permite muitas análises possíveis, por exemplo ver o CONSEMA como uma instituição eficaz representativa de setores da sociedade civil, em relação ao estabelecimento de normas e padrões ambientais, ou até mesmo vê-lo como uma arena política, em perene conflito e com incipiente pujança de ação.

Aquilo que os autores chamam de instrumentação levantam elementos centrais não só para a compreensão do estilo de um governo, como também para a compreensão das mudanças contemporâneas do Estado para a ordem pública. Por exemplo, a representatividade social que o CONSEMA assume ao ser criado, não apenas demonstra o perfil de alguns governantes estaduais, como também, aponta para a mudança de certos paradigmas de controle social pelo Estado pós-governo militar no país.

Como um modelo possível da abordagem sociológica, podemos nos reter na tipologia apresentada pelos autores que considera os tipos de relações políticas organizadas por instrumentos e os tipos de legitimidade que tais relações pressupõem. Dentre esses tipos, os instrumentos de “comando e controle” (como os legislativos e regulatórios) denotam uma relação política na qual o Estado é visto como o “guardião social” que se legitima pela imposição de um interesse geral por representantes eleitos; e os “novos instrumentos de política pública”, que em crítica aos instrumentos do anterior, basear-se-iam na comunicação, negociação e consulta social.

Para além da literatura de instrumentos, a segunda parte do marco teórico utilizado por esta pesquisa condiz com uma literatura brasileira preocupada em decifrar o movimento sociopolítico da instituição de canais participativos contemporâneos. Essa literatura, que aqui denominados como de Participação Social no Brasil, ainda que não orientadora da metodologia de análise que usamos, faz-se presente por ser a que ao nosso ver melhor elucida as especificidades do contexto sociopolítico e institucional no qual o nosso objeto de estudo se encontra imerso. Assim, ela busca compreender o porquê do uso de instrumentos a partir da leitura socioinstitucional, projetos políticos e grupos de pressão. Também nos debruçamos neste tipo de consideração para ampliar nossa capacidade de análise dos instrumentos utilizados na implementação das Câmaras Regionais do CONSEMA.

Essa literatura, aqui representada predominantemente por Maria da Glória Gohn, Evelina Dagnino, Rebecca Aber, foi definida a partir da sua contribuição para o entendimento de como o processo histórico sociopolítico vivido pelo país nos últimos governos democráticos influenciou a gestão das organizações do poder público no que diz respeito à

utilização de instrumentos que envolvem a implementação de mecanismos de participação da sociedade civil.

Primeiramente, essa literatura utiliza-se da mudança de paradigmas vinda com a emergência de uma sociedade civil organizada e o surgimento de movimentos de resistência política à elite militar do país para contextualizar as transformações na ordem social ocorrida nos anos 1980. Isso se contextualiza diretamente no nosso caso em muitos exemplos. A começar que o CONSEMA surge no cenário de enfraquecimento do regime militar dentro da legislatura da primeira eleição direta para Governador desde os anos 1960¹⁸; enquanto mudanças das regras do controle social, o CONSEMA representa o não monopólio do Estado sobre as decisões em políticas ambientais que influenciavam a sociedade paulista; e enquanto modelo organizacional, ele representa novas formas de se fazer políticas públicas pelo Estado brasileiro por meio da institucionalização formalmente organizadas e vinculadas às estruturas estatais, refletindo muitos outros conselhos que surgem nos diversos entes federativos do país – como o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM) criado em 1977 e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) criado em 1981.

Para essa literatura, o entendimento de participação da sociedade civil no desenho institucional brasileiro pode ser visto como um marco no nosso processo de construção democrática. Contudo, mesmo com o ganho político dos movimentos de pressão da sociedade, essa literatura aponta que esses mecanismos, a exemplo colegiados como o CONSEMA, vistos como importantes instrumentos democráticos, ainda resultam em grande medida de ações de controles de gestão tradicionais.

Essa contradição pode ser vista no nosso caso, tanto pelos inúmeros processos burocráticos que uma política segue dentro do CONSEMA, como a formação de comissões e/ou Câmaras Técnicas, como pelas inúmeras tentativas de fazer com que certas decisões não tenham que ser tomadas por muitos, por exemplo a constante inquietação de que o Plenário do Conselho não devea analisar todos os EIAs/RIMAs atribuídos a si.

Outra importante contribuição dessa literatura é a de que mesmo se reservando às associações cívicas assentos permanentes em fóruns deliberativos de políticas públicas, isto não resulta em que grupos marginalizados sejam priorizados de fato pelo Estado. No caso do CONSEMA, por exemplo, o constante conflito acerca da paridade e da representação de órgãos por seus membros e a hipótese de que um dos empecilhos para que as Câmaras Regionais de fato funcionassem seja o temor da alta influência política e econômica sofrida

---

¹⁸ Eleições gerais no Brasil em 1982 pós-regime militar.

por organizações ambientais locais espalhadas pelo Estado, explicar-se-ia pela leitura de que a maioria dos indivíduos que compõem os conselhos não são representativos de classes populares e sim por especialistas em determinadas áreas do conhecimento; de que a agenda dos conselhos, em sua maioria, são controlados pelos órgãos governamentais devido ao fato de suas presidências e secretarias executivas serem ocupadas exclusivamente por representantes dessas instituições (e não por representantes da sociedade civil); e por último, pelo fato de que ainda existem muitos governos resistentes a compartilhar, com os seus conselhos, poderes decisórios e dar às suas decisões forças deliberativas e não apenas consultivas.

5.1 O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA

O CONSEMA pode ser considerado uma das principais caixas de ressonância dos problemas ambientais do Estado de São Paulo e tem se apresentado como organizador de diversas arenas políticas através da oitiva social. Isso pode ser constatado pelos inúmeros assuntos discutidos, analisados e deliberados pelo Poder Executivo em parceria com a sociedade civil desde sua criação.

Mantendo-se em constante dinamismo e adaptando-se a cada contexto em que funcionou, a estrutura institucional do CONSEMA – aí incluídos o seu desenho organizacional e suas competências – recebeu, e ainda continua a receber, constantes intervenções de uma série de instrumentos de política pública (paralelos no tempo e sobrepostos entre si) que nos remetem ao porquê da sua regionalização por meio das Câmaras Regionais.

Como um órgão colegiado, o Conselho teve sua composição substancialmente alterada ao longo dos anos, tanto no que se refere ao número de integrantes, como no que diz respeito à natureza das entidades e órgãos nele representados. Por exemplo, se no seu início era composto por dezesseis conselheiros, sendo dez representantes de órgãos governamentais – Secretários de Estado e representantes das estatais CETESB e Companhia Energética de São Paulo (CESP), e seis representantes de órgãos e entidades não governamentais e ambientalistas, já a partir 2013, o número de seus conselheiros passa para 36, sendo dezoito representantes de órgãos e entidades governamentais e dezoito representantes de entidades não governamentais, dos quais seis eleitos por entidades ambientalistas –, configurando um maior equilíbrio de representação entre governo e sociedade civil (Lei nº 13.507/2009).

Também no que se refere ao desenho de sua estrutura organizacional, podemos notar a propagação de novos espaços políticos e administrativos. Se em seu início o órgão era estruturado somente pela Presidência do Conselho (ocupada pelo Governador do Estado), Secretaria Executiva e Plenário, em 2009 a sua estrutura se amplia e passa a ser formada por uma Presidência (ocupada pelo Secretário de Meio Ambiente), Secretaria Executiva, Plenário, Comissões Temáticas e por Câmaras Regionais (Lei nº 13.507/2009).

Assim, pelas inúmeras alterações vivenciadas com o tempo, o CONSEMA pode se apresentar como um interessante objeto de análise. Como veremos, a trajetória de implementação das tentativas de regionalização do colegiado pode ser um exemplo de como uma leitura histórica dos instrumentos de política pública operados no âmbito do Conselho pode nos levar ao entendimento básico da construção de uma política pública pelo colegiado.

O presente capítulo desenvolverá a discussão empírica do trabalho, organizada de acordo com a estratégia metodológica proposta no Capítulo 4. A finalidade é elencar os principais fatos do histórico de implementação do CONSEMA e do processo em curso de constituição da Câmara Regional do Alto Tietê, a fim de subsidiar a discussão a ser empreendida paralelamente à luz do marco teórico, sobre quais instrumentos de políticas públicas têm estado em jogo, e de que formas podem condicionar a participação social.

Para efeitos expositivos, dividiremos esse histórico em quatro períodos, que correspondem aos seguintes subtópicos do trabalho:

- 5.1.1 O CONSEMA em seus primeiros anos;
- 5.1.2 O processo de regionalização;
- 5.1.3 A Lei nº 13.507/2009: a lei do CONSEMA;
- 5.1.4 O Decreto nº 55.087: o regulamento do CONSEMA; e,
- 5.1.5 O Regimento Interno do CONSEMA.

O Quadro 5, elenca os instrumentos e documentos selecionados para a análise de cada um dos quatros períodos. Como se vê todos são de natureza jurídica e/ou organizacional, muitos dos quais não se restringem a apenas um período.

Quadro 5 – Instrumentos e documentos analisados e suas ações

5.1.1 O CONSEMA em seus primeiros anos	
Instrumentos e documentos	Ações
Decreto nº 20.903/1983	Cria o CONSEMA.
Decreto nº 24.932/1986	Cria a SMA.
Decreto nº 26.942/1987	Transfere o CONSEMA para a SMA.
Decreto nº 30.555/1989	Regulamenta a SMA e o CONSEMA.
Art. 193 da Constituição do Estado de São Paulo	Estipula a criação de um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade.
Lei estadual nº 9.509/1997	Estabelece a Política Estadual do Meio Ambiente, seus objetivos, mecanismos de formulação e aplicação e constitui o SEAQUA.
Resolução nº 01/1986 do CONAMA	Estipula a necessidade de EIAs/RIMAs.

5.1.2 O processo de regionalização	
Instrumentos e documentos	Ações
Resolução nº 01/1986 do CONAMA	Estipula a necessidade de EIAs/RIMAs.
Lei estadual nº 9.509/1997	Estabelece a Política Estadual do Meio Ambiente, seus objetivos, mecanismos de formulação e aplicação e constitui o SEAQUA.
Deliberação CONSEMA nº 30/1987	Cria o “Conseminha”.
Deliberação CONSEMA nº 67/1994	Aprova relatório de Comissão Especial sobre avaliação de impacto ambiental e estabelece procedimentos para análise de EIAs/RIMAs.
Resolução SMA nº 42/1994	Redefine os procedimentos para análise de EIAs/RIMAs, tal como e a relação do Conselho com o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA).
Deliberação CONSEMA nº 05/1995	Organiza a composição e atribuições das Câmaras Técnicas.
Deliberação CONSEMA nº 01/1999	Reorganiza a composição e atribuições de Câmaras Técnicas.
Projeto de lei nº 0053/1992	Propõe a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como o SEAQUA.
Ata da 133ª Reunião Ordinária	Indica o representante da Associação Paulista de Municípios.
Diário Oficial – 21/02/1992 – Executivo I – Pag. 89	Ementa o Projeto de lei nº 0053/1992.
Diário Oficial – 25/02/1992 (Parecer da Comissão de Defesa do Meio Ambiente)	Analisa o Projeto de lei nº 0053/1992.

5.1.3 A Lei 13.507/2009: a lei do CONSEMA	
Instrumentos e documentos	Ações
Lei estadual nº 9.509/1997	Estabelece a Política Estadual do Meio Ambiente, seus objetivos, mecanismos de formulação e aplicação e constitui o SEAQUA.
Ata da 62ª Reunião Extraordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Ata da 58ª Reunião Extraordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Ata da 137ª Reunião Ordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Ata da 140ª Reunião Ordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Ata da 198ª Reunião Ordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Ata da 199ª Reunião Ordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Deliberação CONSEMA nº 23/2004	Delibera minuta do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Ata da 203ª Reunião Ordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Deliberação CONSEMA nº 26/2006	Delibera minuta do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009.
Ata da 245ª Reunião Ordinária	Trata do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009
Deliberação nº 18/2008	Delibera minuta do anteprojeto da Lei nº 13.507/2009
Projeto de lei nº 745, de 2008	Propõe o regulamento da CONSEMA.
Emenda nº 1 da lei nº 745/2008	Ementa o Projeto de Lei nº 745/2008.
Parecer nº 210 da lei nº 745/2008 (Parecer Relator Especial do Projeto)	Analisa o Projeto de Lei nº 745/2008.
Lei estadual nº 13.507/2009	Regulamenta o CONSEMA.

5.1.4 O Decreto nº 55.087: o regulamento do CONSEMA	
Instrumentos e documentos	Ações
Lei estadual nº 13.507/2009	Regulamenta o CONSEMA.
Ata da 82ª Reunião Extraordinária	Trata do regulamento da Lei nº 13.507/2009.
Decreto nº 55.087/2009	Regulamenta Lei nº 13.507/2009.

5.1.5 O Regimento Interno do CONSEMA	
Instrumentos e documentos	Ações
Deliberação CONSEMA nº 05/2010	Delibera o Regimento Interno do CONSEMA.
Deliberação CONSEMA nº 06/2010	Delibera Comissão Especial para analisar propostas de instituição de Comissões Temáticas e Câmaras Regionais.
Ofício CONSEMA nº 027 de 2010	Propõe a criação de sete Câmaras Regionais.
Deliberação CONSEMA nº 22/2010	Propõe a criação de nove Câmaras Regionais e a diretriz para sua instituição.
Ata da 282ª Reunião Ordinária	Discuti as zonas prioritárias para implementação das Câmaras Regionais.
Deliberação CONSEMA nº 16/2011	Define a UGRHI 6 (Alto Tietê) e UGRHIs 11 e 14 (Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema) para as primeiras Câmaras Regionais.
Ata da 284ª Reunião Ordinária	Apresenta informações sobre processo para a instalação das Câmaras Regionais.
Ata da 289ª Reunião Ordinária	Apresenta Minuta de criação das Câmaras Regionais.
Deliberação CONSEMA nº 31/2011	Cria as Câmaras Regionais.
Lei Federal Complementar nº 140	Fixa as normas de cooperação para o exercício da competência material comum na defesa do meio ambiente.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

5.1.1 O CONSEMA em seus primeiros anos

Considerando os inúmeros problemas sociais os quais a sociedade paulista passou a discutir, entre eles questões emergentes – como a própria degradação ambiental –, o novo paradigma de redemocratização através do direito de se eleger representantes para os cargos políticos, da livre manifestação ideológica e da legalização de segmentos sociais; contrário ao modelo tradicional de estruturas organizacionais fechadas, o governo de André Franco Montoro por meio da descentralização administrativa e criação de conselhos com representação social, por exemplo, denotou relevantes mudanças das regras do controle social e novas formas de se fazer políticas públicas.

Tal como apontado por Gohn (1988¹⁹ apud GOHN, 2007), nesse momento, o conceito de participação social passa a se tornar um dos principais termos articuladores no repertório das demandas sociais, principalmente de movimentos populares da época, atribuindo-se ao sentido de participação política mais do que o simples reconhecimento de demandas, como também a instituição de canais de participação na tomada de decisão das políticas públicas de interesses comuns.

Desde que criado, o colegiado foi instituído com um vasto número de atribuições relevantes, entre as quais podemos destacar a proposição e o acompanhamento de políticas estaduais na área de preservação e melhoria do meio ambiente; a proposição de normas e padrões estaduais de controle e manutenção da qualidade do meio ambiente; o estabelecimento de diretrizes para a defesa dos recursos e ecossistemas naturais; a proposição e coordenação da implantação de áreas de preservação ambiental, de relevante interesse ecológico e unidades ecológicas multissetoriais. Também, desde o seu início o conselho assumiu, entre outras funções, a coordenação das políticas de meio ambiente dos demais órgãos estaduais – como as Secretarias de Economia e Planejamento, de Agricultura e Abastecimento, e de Obras e do Meio Ambiente, além de estatais como a CETESB e a CESP. Além disso, pela então recente criação da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 (Lei nº 6.938) ao CONSEMA foi atribuído a representação do Estado de São Paulo como um órgão seccional do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Considerando que a análise pelos instrumentos capta as transformações do ato de governar/induzir comportamentos individuais e coletivos, a partir de um marcador de ação concreto, a sequência cronológica dos instrumentos evidencia como as Câmaras Regionais do CONSEMA surgem e são implementadas enquanto uma política pública. De modo simples, ao apresentar parte de sua história, processos de mudança e aprendizagem específicas, estaremos vendo os instrumentos como um produto da história institucional, tanto naquilo que representa sua sedimentação, como naquilo que demonstra seus fracassos (HALL, 1993²⁰ apud LASCOUMES; SIMARD, 2011).

A exposição de estruturas organizacionais e suas hierárquicas, os limites normativos ou declarações de grupos de pressão internos e externos ao poder público apresentados através da leitura cronológica de instrumentos, farão ver que o ato de instrumentação de uma

---

¹⁹ GOHN, Maria da Glória. Participação e Gestão Popular na Cidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 26, São Paulo: Cortez, 1988.

²⁰ HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

políticas públicas – como a escolha de ferramentas e os seus modos de operação – serão usados de modo pragmático (em relação a sua legalidade e/ou eficácia) como demonstrado pela literatura de Administração Pública, como também, carregaram consigo orientações sociopolíticas como identificado pela literatura de Análise de Políticas Públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Considerando a natureza jurídica, regulada pelo Direito Administrativo Público brasileiro que de forma simplória podemos dizer que determina e limita os atos do Poder Executivo, usamos como marcador de partida para a nossa análise o Decreto nº 20.903, de 26 de abril de 1983, expedido pelo então Governador, André Franco Montoro, que cria o CONSEMA. Considerando que o uso de decretos pelo chefe do executivo condiz com o contexto de adequação a aceitabilidade normativa e o grau de utilização legal possível, tal como apontadas por Michael Howlett e M. Ramesh (1993), como um dos principais critérios para a escolha de um instrumento e são utilizados para dar orientação à administração do Poder Executivo.

Enquanto o seu formato jurídico-organizacional, com a intenção de que diferentes segmentos da sociedade pudessem contribuir à gestão de políticas ambientais, a análise do decreto reflete um modelo de colegiado representativo com caráter consultivo e normativo como característico de muitas outras experiências de conselhos de gestão da coisa pública emergentes na época, tais como os conselhos comunitários, os conselhos de escola, da saúde, as câmaras de gestão de setores variados, como transporte, conselhos da condição feminina, do negro, entre outros (Gohn, 2007).

Assim, é por meio do fundamento em um instrumento normativo com força jurídica que, conforme suas atribuições, o colegiado se encontra inserido no universo de órgãos vinculados ao Poder Executivo, com poder de seguimento das políticas ambientais, suporte e assessoria as decisões de alocação de recursos públicos, e até mesmo na indução de comportamentos de agentes sociais.

Entretanto, como buscamos esclarecer com esta pesquisa, mesmo amarrado a um mecanismo normativo com força jurídica, questões relacionadas à capacidade de adaptação e eficácia muitas vezes não serão levadas em consideração no momento de sua escolha. Como apresentado no modelo proposto por Roderick Macdonald (2005²¹ apud LASCOUMES; SIMARD, 2011), em uma escala média, as principais variáveis consideradas no momento de

---

²¹ MACDONALD, Roderick. The Swiss Army Knife of Governance. In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, Michael Patrick. (Eds.). **Designing Government: from instruments to government**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 203-241.

decisão levam em conta a natureza institucional, em particular as relacionadas às práticas históricas e setoriais. Desta forma, os autores indicam para a existência predominante de tipos de instrumentos “favoritos” usados repetidamente pelas instituições, independentemente da sua contribuição efetiva para a resolução de problemas em questão.

Também, esse movimento de expedição de decretos para a criação de diversos conselhos pelo Poder Executivo, pode ser lido pelo modelo de Peter John (2010²² apud LASCOUMES; SIMARD, 2011) o qual aponta que tradicionalmente os instrumentos do tipo leis e regulação encontram uma alta facilidade de introdução, contudo tentem a ser fracos enquanto sua eficácia.

Por conseguinte, o uso de um decreto para a criação do CONSEMA, não foi e não poderia garantir a tomada de decisão por representantes sociais sobre políticas ambientais de competência do Estado de São Paulo devido a uma certa fragilidade deste instrumento enquanto normativa jurídica. Essa debilidade sobre esse tipo de instrumento utilizado para a criação do Conselho, pode ser vista, por exemplo, quando a soberania do chefe do executivo dá ao Governador o poder de alterar sua composição, estrutura interna e sua relação com outros órgãos do Poder Executivo.

Para Dagnino (2004), mesmo vistos como um importante instrumento democrático, colegiados como o CONSEMA, ainda resultam em grande medida de ações de controles de gestão tradicional. Como veremos com essa análise, isso pode ser notado por sua fragilidade enquanto dependente do Governador e por sua organização burocrática interna e externa com demais órgãos do executivo estadual.

A criação de uma nova estrutura vinculada ao Poder Executivo que incorporasse cidadãos e/ou organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas ambientais, fez com que desde o início houvesse a necessidade da criação de uma representação institucional gestora para administrar o modo como a questão ambiental era apresentada pelo colegiado aos demais órgãos estaduais, e vice-versa. No caso do CONSEMA, como em muitos outros colegiados, foi por meio da criação do cargo de Secretário Executivo. Existente desde o seu início, ademais da gestão de ações cotidianas que lhe foram atribuídas, como a convocação e organização das plenárias ou a proposição de Câmaras Técnicas – principalmente no que cabe à criação de áreas verdes e de medidas de combate à poluição ambiental –, esse cargo passa a ser peça central na relação Poder Executivo estadual-sociedade civil, principalmente quando com o passar dos anos há um acúmulo de informações

---

²² JOHN, Peter. **Making Policy Work**. Londres: Routledge, 2010.

internas e externas ao Conselho, quando por muitos anos é assumido por um mesmo grupo político e/ou indivíduo.

Esse entendimento apresentado por Dagnino (2004) de que os colegiados podem ser mecanismos advindos de controle de gestão tradicional, tal como igualmente frágeis enquanto ao tipo de instrumento ancorados (JOHN, 2010²³ apud LASCOUMES; SIMARD, 2011), também pode ser notado quando visto a relação do CONSEMA com a SMA.

5.1.1.1 A relação do CONSEMA com a SMA

A relação entre Conselho com o Poder Executivo, mais especificamente com a SMA e seus órgãos, mostra-se ora complementar – se considerarmos o papel de execução daquilo estabelecido pelo colegiado – e ora vista como concorrente – quando ponderamos as competências atribuídas a cada um. Assim, pela leitura sociológica que segundo Lascoumes e Le Galès (2007) não envolveria entrar no debate sobre a “natureza” dos instrumentos, mas sim situar-se em uma lente analítica onde pode-se ver os efeitos práticos que geram, vemos que essa relação é conflituosa e que há uma perene instrumentação para situar o CONSEMA como submisso hierarquicamente perante o chefe do executivo.

Segundo o seu entendimento institucional, o CONSEMA foi o embrião da SMA criada em 1986, hoje considerada como um dos órgãos centrais do SAP. Nos primeiros anos de funcionamento por ser presidido pelo Governador e funcionar no Palácio dos Bandeirantes, segundo entrevista com o atual Secretário Executivo, Germano Seara, o Conselho teria nascido com uma certa relevância política e a sua estrutura organizacional teria sido usada como base para a criação e o funcionamento da SMA. Essa relevância apontada por Germano Seara, conduziria com que o CONSEMA, enquanto estrutura organizacional, representava um modelo emergente capaz de dar conta do perfil do novo governo – incluindo outros atores na tomada de decisão – e se apresentava como uma estrutura mais simples do que as demais secretarias existentes na época.

Isso pode ser validado pela leitura de um decreto que, em 1986, nomeia como o primeiro Secretário de Meio Ambiente o, então, primeiro Secretário Executivo do Conselho, e de que a partir da gestão do Governador Orestes Quécia (1987-1991) é o Secretário de Meio Ambiente quem passa a presidir as sessões do plenário.

---

²³ JOHN, Peter. **Making Policy Work**. Londres: Routledge, 2010.

Nesse período, o CONSEMA tem o seu decreto de funcionamento alterado, sendo transferido em 1987 para dentro da estrutura da SMA como um órgão colegiado interno (Decreto nº 26.942/1987), condição em que permaneceria até 1989, quando, segundo Germano Seara, cria-se coordenadorias e cargos próprios para a SMA, e o Conselho volta a ser independente direto da SMA com uma nova reestruturação através do Decreto nº 30.555/1989.

Para Dagnino (2004), o contexto sociopolítico que caracterizou esse período, fortemente marcado pela redemocratização, carregou consigo uma “confluência perversa” pela aplicação ao mesmo tempo da redemocratização e do projeto neoliberal em nosso país. Isso significou que os fortalecimentos da sociedade civil, da democracia, da participação e da cidadania, entre outros, fossem no nível do discurso compartilhados e, conseqüentemente, diluídos por diferentes projetos políticos. Considerando que a origem do significado de participação, a qual emerge como um importante meio político para a construção de um sistema e uma sociedade mais igualitária, vem da concepção da partilha do poder do Estado com a sociedade, no projeto neoliberal, a participação assumiria um significado diferente. Embora a sociedade civil continuasse a ser vista como um ator fundamental, o papel atribuído a ela não é de ser protagonista na tomadora de decisões.

Em vista disso, nota-se que a fluidez dos instrumentos no qual é baseado o CONSEMA, mostraram-se como um mecanismo para que o colegiado sempre pudesse receber influência direta do chefe do executivo e/ou de seus órgãos executivos centralizados na SMA.

Por exemplo, uma das reestruturações ocorridas durante o governo de Orestes Quércia se deu como resultado da Resolução nº 01/1986 do CONAMA, a qual estipulava a necessidade de EIAs/RIMAs para empreendimentos capazes de causar significativo impacto ambiental, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente. Logo, atribui-se ao CONSEMA, o que hoje é considerado uma de suas principais competências, a análise desses estudos, contudo, o poder de tomada de decisão apenas foi dado ao Secretário de Meio Ambiente:

[...] naquilo que se refere aos EIAs/RIMAs as coisas parecem mais claras: ao Conselho cabe ‘apreciar relatórios de impacto sobre o meio ambiente, na forma da legislação’, mas é ao Secretário do Meio Ambiente que compete “aprovar os Relatórios de Impacto Ambiental, ouvido o CONSEMA”. Por esta formulação [...], o Secretário do Meio Ambiente não estaria obrigado a seguir automaticamente as decisões do Conselho. Mas nem aqui é isto o que acontece na prática. Provavelmente, pela expressão de legitimidade conseguida pelo CONSEMA na

sociedade, suas deliberações foram sempre seguidas pela SMA, mesmo que, algumas vezes, a contragosto. (SEARA FILHO, 2004, p. 33).

Em 1989, com a promulgação da atual Constituição do Estado de São Paulo, no que cabe o artigo 193, ficou o Estado, mediante lei, responsável por criar um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade. Tal sistema deveria ser constituído por órgãos da administração direta, representados pelo CONSEMA como o órgão normativo e recursal, e por órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental, cujas atribuições e composição deveriam ser definidas em lei.

Seguindo a leitura da abordagem sociológica, analisando os efeitos que geram um instrumento, nos deparamos com o fato de a promulgação da Constituição abriu caminho para um novo debate sobre a organização e o papel de que cada órgão do Poder Executivo deveria assumir nesse Sistema. Esse novo ato de instrumentação, vista como um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que rege as interações entre poder público e sociedade, em certa parte, determinou a maneira pela qual os atores passariam a se comportar, e, eventualmente, privilegiou-se certos atores e interesses em detrimento de outros.

Depois de anos de ponderações por todos interessados, quando aprovada a Lei Estadual nº 9.509/1997, que como veremos com mais detalhes adiante, veio cumprir com o estabelecido pelo artigo 193, todos os artigos referentes ao Conselho foram vetados pelo Governador Mario Covas, deixando com que o CONSEMA ficasse a mercê da sobreposição de competências de outros órgãos garantidas por lei, já que teve que continuar a ser regido pelo Decreto nº 30.555/1989. Assim sendo, a instrumentação por meio do uso do veto fez com que o CONSEMA ficasse de fora de recursos de poder, tendo suas capacidades de ação amplamente diferenciadas das demais. O CONSEMA passa a funcionar por uma normativa inferior, desalinhada e competitiva com os demais órgãos do Sistema implementado com a Lei Estadual nº 9.509/1997, primordialmente em relação a SMA e seus órgãos executivos.

Essa relação conflituosa, verificada principalmente por aquilo relacionado a competências de cada um, seguiu-se por muitos anos. Após sete anos sem estar regulamentado em lei, na publicação comemorativa dos vinte anos de existência do CONSEMA, Germano Seara, ao defender uma ação que supere a lacuna deixada pelos vetos, explanou os conflitos com as quais o Conselho conviveu nesse período:

[...] a falta de clareza acerca do que compete a cada um, [...] a ambigüidade na definição das atribuições, cria zonas de conflito. Algumas vezes é a SMA que se sente ‘invadida’ pelo Conselho; outras, é este que se sente ‘usurpado’ de suas atribuições. Isto parece, por conseguinte, um nó importante a ser desatado (SEARA FILHO, 2004, p. 33).

Nessa publicação, ele também exemplifica como as competências de cada órgão se sobressaem sobre os demais:

[...] é atribuição do CONSEMA ‘propor, acompanhar e avaliar a política do Estado na área de preservação, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente’ e ‘estabelecer diretrizes para a defesa dos recursos e ecossistemas naturais do Estado’; e é atribuição do Secretário do Meio Ambiente ‘propor a política e as diretrizes a serem adotadas pelo Governo do Estado com relação ao meio ambiente’ (Decreto nº 30.555/1989). Portanto, atribuições muito semelhantes. Embora se possa entender que ao Secretário compete apenas propor a política e as diretrizes e, ao CONSEMA, além de também poder ter a iniciativa de propor, compete avaliar tal política e estabelecer as diretrizes, não é esta a interpretação corrente. (SEARA FILHO, 2004, p. 32-33).

Outro exemplo, pelo mesmo decreto, é atribuição do CONSEMA:

[...] ‘propor e coordenar a implantação de áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico, e unidades ecológicas multissetoriais’. Ocorre que hoje, além de se dever mudar algumas dessas denominações para adaptá-las às normas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e ainda que propor a criação de unidades de conservação possa ser também de iniciativa do Conselho, a tarefa de coordenar a sua implantação cabe sobretudo à Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental (CPLEA), ao Instituto Florestal (IF) e à Fundação Florestal (FF). Do mesmo modo, é atribuição do CONSEMA ‘promover atividades educacionais, de documentação e de divulgação, no campo da conservação, preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente e dos recursos naturais’, o que hoje já foi assumido pela CPLEA. (SEARA FILHO, 2004, p. 32-33).

Será apenas com a Lei nº 13.507/2009, vinte anos após a promulgação da constituição estadual, que o conselho é regulamentado e supre-se a lacuna deixada com os vetos em 1997.

5.1.2 O processo de regionalização

Muitos argumentos que irão compor o debate acerca do papel das Câmaras Regionais, criadas em 2011, foram frutos de demandas anteriores que podem ser reconhecidas pela sobreposição de instrumentos que vinham buscando rearranjar o *modus operandi* do

CONSEMA no que diz respeito às suas atribuições e estrutura. Esses arranjos estariam relacionados a análise de EIAs/RIMAs e a representação regionalizada.

5.1.2.1 Análise dos Estudos de Impactos Ambientais

A primeira dessas demandas que antecede e influencia a criação das Câmaras Regionais, relaciona-se à competência do Conselho de analisar os EIAs/RIMAs vinda com a Resolução nº 01/1986 do CONAMA.

Essa resolução que dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental em todo o território nacional, veio estipular a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)²⁴ e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)²⁵, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente os licenciamentos de atividades modificadoras do meio ambiente.

Segundo Germano Seara, desde o início haviam inquietações por parte dos conselheiros sobre os temas debatidos durante as plenárias. Mais especificamente, haveria um “incômodo” com o tempo depositado para o tratamento burocrático de questões consideradas de caráter “microambiental”, como as análises de EIAs/RIMAs ou expedições de moções, em detrimento do debate de questões de caráter “macroambiental”, como normativas e políticas ambientais.

A princípio, como meio de descongestionar as plenárias da análise de EIAs/RIMAs, em 1987, utilizando-se da prerrogativa de poder criar Câmaras Técnicas e Comissões Especiais, o CONSEMA deliberou-se a criação de uma comissão que ficou conhecida como “Conseminha” para analisar – por delegação do Conselho – EIAs/RIMAs e os pareceres sobre eles emitidos pelo DAIA da SMA, responsável por estabelecer exigências ou recomendar as respectivas licenças.

Essa Comissão, predominantemente representada pelo poder público, integrada por representante da Secretaria da Economia e Planejamento; da Secretaria da Saúde; da

---

²⁴ Conjunto de estudos realizados por especialistas de diversas áreas, com dados técnicos detalhados no qual se apresenta um diagnóstico ambiental da área de influência de um projeto com a completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações; a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes; definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986).

²⁵ Estudo que reflete as conclusões do estudo de impacto ambiental (EIA). O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986).

Secretaria de Obras; do Instituto de Biociências da USP; da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; de Entidades Ambientistas; e representante da SMA – este coordenador e relator –, não se apresentou como um mecanismo capaz de administrar o conflito social via debate, discussão, negociação e a formulação do consenso e funcionou por pouco tempo. Segundo Seara Filho, o principal entrave para que essas análises não precisassem passar pelo crivo do Plenário se resumia na exigência de que todas as deliberações dessa comissão se dessem por unanimidade entre seus membros, o que não acontecia.

Entendia-se que a decisão de propor a aprovação ou reprovação de um empreendimento incluía outras variáveis como conveniência econômica e política e não apenas a análise técnico-ambiental e jurídica. Portanto, cabia ao DAIA defender suas posições no parecer, indicando a aprovação ou reprovação, o órgão da SMA era acusado de defensor dos empreendimentos ou dos empreendedores, o que o deixava em uma posição desconfortável. Como apontado por Germano Seara:

[...] mais atrás, já detectamos ambigüidade entre as atribuições do Conselho e as da SMA e falta de clareza no que se refere ao efeito vinculante das deliberações do CONSEMA. Por sua vez, hoje um colegiado eminentemente político, o CONSEMA não tem órgãos técnicos *stricto sensu* próprios para apoiar suas avaliações (deveria tê-los?). Vale-se dos pareceres dos órgãos técnicos da SMA, sobretudo do DAIA, para tomar suas decisões no que se refere aos EIAs/RIMAs. Neste caso, é o próprio DAIA quem faz a oitiva dos órgãos do poder executivo estadual e de outros órgãos externos, como o [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis] IBAMA, o [Instituto de Pesquisas Tecnológicas] IPT, municípios, comitês de bacias hidrográficas etc., quando necessário, a relação com o DAIA tem sido conflituosa. (SEARA FILHO, 2004, p. 33).

Para rever esta questão, influenciado por uma Deliberação do CONSEMA em 1994 (Deliberação CONSEMA nº 67/1994), o Secretário do Meio Ambiente, edita a Resolução SMA nº 42/1994, que redefine os procedimentos para análise de EIAs/RIMAs e a relação do Conselho com o DAIA.

Com isso, o Plenário volta a ser a única instância deliberativa e, através de Câmaras Técnicas, o CONSEMA assume tarefas antes entregues ao DAIA, a saber a elaboração de pareceres sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, deixando ao DAIA apenas a análise preliminar dos aspectos técnicos, ambientais e jurídicos de tais empreendimentos (SEARA FILHO, 2004).

Ao assumir mais autonomia em relação aos estudos, o CONSEMA aprova a Deliberação CONSEMA nº 05/1995 reorganizando a composição e atribuições de Câmaras

Técnicas, equilibrou-se a relação de força, uma vez que cada uma delas passou a ser composta por cinco representantes não governamentais e quatro governamentais.

Todavia, esse modelo tão pouco fazia frente a questão de reservar as plenárias do Conselho assuntos mais estratégicos, como escrito por Germano Seara,

Seja porque o quórum mínimo exigido para as decisões das Câmaras Técnicas requeria a presença de apenas cinco dos seus membros, o que era por alguns considerado um número muito pequeno para tomar decisões sobre matérias graves, mesmo que não de modo definitivo, pois era ao Plenário que competia a deliberação final; seja porque alguns conselheiros desconfiavam da competência técnica de seus companheiros, atitude provavelmente indevida, uma vez que se podia sempre convocar ou convidar peritos para esclarecer questões que fugissem do seu conhecimento; seja pela ambigüidade detectada no campo das atribuições, que impede a clareza acerca do papel de cada um, SMA e CONSEMA; seja até mesmo por postura político-ideológica de alas do Conselho; a verdade é que as discussões em Plenário tornaram-se extensas, repetitivas e cansativas com as tentativas de obstrução e de rediscussão do que já fora analisado pelas Câmaras Técnicas (SEARA FILHO, 2004, p. 35).

Assim, após dez anos da primeira tentativa de descongestionar as plenárias da análise de EIAs/RIMAs, estipuladas pela Resolução nº 01/1986 do CONAMA, os conflitos entre o Conselho com órgão da SMA, em especial a representação de tomadores de decisão se demonstram mais profundos.

Em 1999, o Conselho delibera novamente sobre as Câmaras Técnicas (Deliberação CONSEMA nº 01/1999). Resolveu-se reduzir o número de câmaras e aumentar o número de integrantes em cada uma. Assim composta por quatorze conselheiros, as Câmaras Técnicas reassumiram a atribuição de apreciar, originariamente, empreendimentos, projetos e atividades sujeitos à avaliação de impacto ambiental, aprovando-os ou reprovando-os em nome do Plenário se alcançado o quórum de pelo menos dois terços dos votos dos membros presentes, desde que este não tenha avocado a si tal apreciação (SEARA FILHO, 2004, p. 35).

Segundo entrevista com a ambientalista Ingrid Oberg, houve uma constante pressão para que o CONSEMA pudesse ir além da análise dos EIAs/RIMAs:

Sempre foi uma batalha pois para o nosso entendimento a SMA não funcionava como tal. Para o nosso entendimento os ambientalistas seriam um apoio, seriam um parceiro. Afinal ela tem que presar por questões ambientais das políticas públicas. A SMA parecia muito mais uma secretaria de obras. Ela não lutava por questões ambientais. Havia uma briga muito grande para que ela fizesse o seu papel. Se as ONGs não cobrassem era uma secretaria cartorial e sem uma participação ativa da sociedade. Pessoalmente, achava que o CONSEMA deveria atuar mais na definição

de políticas públicas. Muito tempo da gente era tomado para tratar de EIAs/RIMAs e não tinha como estudarmos tudo, estávamos ali como voluntários²⁶

5.1.2.2 Representação Regionalizada

A outra demanda que irá ressurgir quando da proposição das Câmaras Regionais, seria sua estrutura de representação regionalizada.

Em 1992, foi apresentado pelo Dep. Ricardo Trípoli o projeto de lei, que conforme o estabelecido pelo artigo 193 da Constituição paulista, constituiria a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como o SEAQUA (Projeto de Lei nº 0053/1992).

Naquilo que cabia à composição do CONSEMA, o projeto de lei trouxe consigo a primeira tentativa de regionalizar a representação do colegiado a qual pode-se ter conhecimento pela análise dos instrumentos normativos. Em especial, esse projeto traz um arranjo significativo às representações da RMSP.

No projeto, previa-se que ademais da representação da administração direta, indireta e fundacionais do Estado, houvesse a escolha de membros conforme regiões do Estado:

- Quatro representantes indicados por ONGs mais um representante indicado pelos prefeitos da RMSP;
- Quatro representantes indicados por ONGs mais um representante indicado pelos prefeitos do Vale do Paraíba, Vale do Ribeira, Litoral Sul, Norte, e Baixada Santista;
- Um representante indicado pelos demais municípios não abrangidos por essas regiões.

5.1.2.2.1 O processo legislativo da Lei nº 9.509/1997

Dez dias após a publicação do projeto de lei apresentado pelo Dep. Ricardo Trípoli no Diário Oficial, o Dep. Campos Machado, propõe a primeira emenda ao texto original. A fim de corrigir a disparidade entre representantes indicados pelas ONGs e aqueles indicados pelos prefeitos, a emenda propunha o aumento de um para quatro os indicados conforme cada região. Seu argumento consistia na necessidade de se equilibrar os interesses de representantes da sociedade civil e do poder público.

---

²⁶ Entrevista Ingrid Oberg, janeiro de 2017.

Seguindo a tramitação pela Assembleia Legislativa, o projeto é distribuído para a Comissão de Constituição e Justiça; para a Comissão de Finanças e Orçamento; e para a Comissão de Defesa do Meio Ambiente. Diferentemente das duas primeiras, que não apresentaram pareceres contrários à representação de membros proposta pelo Dep. Ricardo Trípoli, emendadas pelo Dep. Campos Machado, a Comissão de Defesa do Meio Ambiente se apresentou desfavorável a tais propostas.

Em seu parecer, a Comissão propôs que a composição de representantes de ONGs deveria se elevar a um total de nove membros escolhidos aleatoriamente por todo o território do Estado e que a representação municipal se reduzisse a um único membro indicado pela Associação Paulista de Municípios (APM).

O projeto de lei seguiu por outros trâmites legislativos, com as mudanças propostas pela Comissão de Defesa do Meio Ambiente, e em 1997, quando encaminhado para o Governador, como vimos anteriormente, todos os artigos relacionados ao CONSEMA na Lei nº 9.509/1997 foram vetados.

Segundo entrevista com Germano Seara, houve três principais leituras sobre o porquê do veto pelo Governador:

O primeiro seria pelo fato de se contradizer o artigo 193 da Constituição paulista no que diz respeito à posição hierárquica que o Conselho ocuparia. De acordo como o projeto de lei, o CONSEMA se figurava como o órgão “superior” do Sistema²⁷, não obstante, pela Constituição deveria o Conselho e demais órgão do executivo coordenarem juntos tal Sistema²⁸;

O Segundo provável motivo seria a de que a iniciativa de criação e regulamentação dos conselhos estaduais competiria somente ao chefe do poder executivo, e por tanto não poderia ser de iniciativa do legislativo;

E por último, o terceiro motivo viria pelo fato de que uma quantidade maior de ambientalistas, em detrimento de representantes do poder público, poderia não ser bem visto por alas do executivo, principalmente naquilo referente a administração do Conselho.

5.1.3 A Lei nº 13.507/2009: a lei do CONSEMA

²⁷ Segundo o Projeto de Lei nº 0053/1992 o SEAQUA seria estruturado por um órgão superior (o CONSEMA); um órgão central (a SMA); órgãos executores; órgãos setoriais (administração direta, indireta e fundacional); órgãos locais (municípios).

²⁸ Pela Constituição paulista, o sistema será coordenado por órgão da administração direta que será integrado por: a) Conselho Estadual do Meio Ambiente, órgão normativo e recursal, cujas atribuições e composição seriam definidas em lei; b) órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental.

As Câmaras Regionais, enquanto uma novidade na estrutura organizativa do Conselho, surgem a partir da necessidade de se regulamentar o CONSEMA após os vetos na Lei nº 9.509/1997.

A partir deste momento, as atas de reuniões do Plenário e algumas deliberações do CONSEMA foram primordiais para orientar nossa análise. Podemos perceber certas inquietações a partir da análise desses documentos, os quais nos orientam para o modo como o debate se desenvolveu e quais atores possivelmente se apresentaram mais ativos nestas discussões.

Nessa época, sob a gestão do Secretário de Meio Ambiente Fabio Feldmann foi criado, por meio de uma resolução²⁹, um grupo de trabalho, coordenado por Germano Seara, do qual faziam parte representantes da Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), da CBRN, da CETESB e três representantes do Gabinete, com a finalidade de se elaborar uma proposta de lei a ser apresentada pelo Governador.

Foi em uma proposta do Anteprojeto de Lei que, segundo Germano Seara, influenciado pelo COPAM que já se subdividia em Unidades Regionais Colegiadas (equivalente ao que seriam as Câmaras Regionais paulistas), apresentou-se pela primeira vez a regionalização do Conselho por meio da criação de Câmaras Regionais.

Teria sido visto no exemplo de Minas Gerais a possibilidade de se descongestionar o Plenário do CONSEMA com as análises de EIAs/RIMAs e sanar uma das questões levantadas em Audiências Públicas enquanto um mecanismo eficaz de tomada de decisão, já que elas teriam caráter consultivo e suas proposições apenas eram refletidas nos pareceres da CETESB. Para Germano Seara, a criação de Câmaras Regionais faria que as diversas regiões do Estado tivessem tempo e condições para discutirem de modo aprofundado suas questões e encaminhassem suas proposições mais amadurecidas ao CONSEMA, diferentemente do que acontecia, onde certas questões ficam restritas no tempo e tratadas nas poucas horas de duração de Audiências Públicas.

Segundo palavras de Germano Seara, registradas em ata de janeiro de 1999 (Ata da 62ª Reunião Extraordinária), conforme o Anteprojeto elaborado pelo grupo de trabalho, as Câmaras Regionais funcionariam na seguinte maneira:

[...] a idéia do Anteprojeto de Lei era de que o Estado inteiro deveria ser chamado a participar mais democraticamente daquilo que fazia o Conselho; que, obviamente, o Conselho não poderia delegar aquilo que lhe era próprio,

---

²⁹ Não foi possível saber de que órgão veio essa resolução.

estabelecer normas, ou seja, não poderia criar pequenos conselhos com a finalidade de normatizar, pois a norma deveria ser definida pelo Pleno do Conselho que, mesmo assim, entendeu-se ser bem-vinda a participação de todo o Estado no processo de elaboração de normas e, então, se pensou que as Câmaras Regionais (compostas por representantes tripartites) poderiam ser consultadas durante tal processo, e que, portanto, seriam ouvidas no momento em que o Pleno do Conselho, ou suas Comissões Especiais, previstas para tratar preliminarmente daquilo que o Pleno irá definir, estiver realizando tal tarefa; que, neste momento, as Câmaras Regionais seriam ouvidas como órgãos consultivos, não deliberativos, só para participar do processo de elaboração das normas, de critérios, de padrões, daquilo que o Conselho estiver definindo; por outro lado, elas seriam deliberativas no que se referia aos EIAs/RIMAs avocados pelo CONSEMA (a requerimento de 1/3 de seus membros) ou a este enviados pela SMA cujo empreendimento fosse do âmbito de abrangência de determinada Câmara Regional [...] portanto, as novas Câmaras Regionais seriam consultivas, no que se referia ao processo de elaboração de normas, e deliberativas, no que se referia à apreciação de EIAs/RIMAs, eventualmente avocados pelo Plenário ou a ele enviados pela SMA, de empreendimentos de regiões que possuísssem Câmara Regional (Ata da 62ª Reunião Extraordinária, p. 4).

Ao se levar o Anteprojeto proposto pelo grupo de trabalho montado pela SMA para o Plenário do CONSEMA, abriu-se um novo debate por quase dez anos. Muitas outras proposições, principalmente por parte de ambientalistas, sobre a criação, funções e o controle do CONSEMA sobre as Câmaras Regionais foram apresentadas.

A primeira delas viria com uma contraproposta formal apresentada por um grupo de ambientalistas representados pela Conselheira Ingrid Oberg. Nela, pode-se verificar que a contraposição central estaria em relação a competência de se apreciar e deliberar EIAs/RIMAs pelas Câmaras Regionais, e em especial na divisão entre setor público e sociedade civil. Em uma plenária extraordinária de janeiro de 1999 (Ata da 62ª Reunião Extraordinária), os ambientalistas apresentam alterações no Anteprojeto, atribuindo-se as Câmaras Técnicas – formadas por membros do CONSEMA – tais competências:

- 1.1. As Câmaras Técnicas terão a atribuição de apreciar e deliberar sobre empreendimentos, projetos e atividades submetidos à avaliação de impacto ambiental, podendo, no caso de empreendimentos de impacto localizado, repassá-los às Câmaras Regionais. A composição e as atribuições específicas das Câmaras Técnicas serão estabelecidas nas deliberações que as criarem;
- 1.2. As Câmaras Regionais serão criadas por indicação do Secretário do Meio Ambiente e aprovação do Plenário do CONSEMA como órgãos colegiados consultivos, no que se refere à discussão e elaboração de normas a serem apreciadas pelas Comissões Temáticas e/ou pelo Plenário, e deliberativos, no que diz respeito à apreciação de EIAs/RIMAs a elas encaminhados pelas Câmaras Técnicas competentes, referentes a empreendimentos e atividades cujos impactos não ultrapassem o limite territorial de competência da respectiva Câmara.
- 1.3. As Câmaras Regionais serão compostas por representantes de órgãos e entidades regionais ou regionalizadas do setor público estadual, do setor público municipal e da sociedade civil, respeitada a paridade entre órgãos governamentais e não governamentais.

1.4. O número de membros das Câmaras Regionais e sua respectiva composição serão estabelecidos pelas deliberações que as criarem.

Considerando que a contraproposta foi apresentada em uma reunião extraordinária, com fórum insuficiente para votação, o tema voltou a ser apresentado na reunião ordinária seguinte (Ata da 140ª Reunião Ordinária).

Nessa reunião, Germano Seara lembrou que, por exigência constitucional, o encaminhamento do Anteprojeto à ALESP deveria ser de iniciativa do Executivo e que, mesmo assim, a SMA se dispôs a apresentar ao CONSEMA sua proposta, apesar de “correr o risco de levar a pecha de cultivar o corporativismo, na medida em que o CONSEMA estaria apreciando algo que lhe dizia respeito” (p. 4).

Todos os conselheiros que pediram a palavra acreditavam que ambas propostas – tanto da SMA quanto dos ambientalistas – deveriam ser consideradas e que o Anteprojeto, após considerado as propostas dos ambientalistas, deveria retroceder ao Grupo de Trabalho para sua versão final. Contudo, para os ambientalistas, antes que o Anteprojeto final fosse encaminhado ao Governador, deveria a proposta ser votada pelo Plenário.

À vista disso, as atas demonstraram que o conflito sobre o Anteprojeto não se situava se iria existir ou não as Câmaras Regionais, mas sim acerca da sua representatividade e a manutenção do controle dos EIAs/RIMAs pelos membros do CONSEMA.

Para Germano Seara, em entrevista, a proposta de que as Câmaras Regionais fossem deliberativas enquanto aos EIAs/RIMAs não teria sido aceita pelos ambientalistas por se acreditar no uso de parâmetro diferentes por cada Câmara Regional na análise de um mesmo tipo de empreendimento. Isso, estaria relacionado com o receio de que as representações locais seriam, ou poderiam ser, mais influenciáveis por pressões políticas e econômicas.

Como demonstrado em entrevista, o ambientalista Condesmar de Oliveira aponta que sempre houve um interesse do governo estadual em enfraquecer a sociedade civil no CONSEMA. Por isso, a contraproposta dos ambientalistas era de que a representação fosse paritária. Para ele o agravamento da representação tripartite entre governo estadual, municipal e sociedade civil era de que como em um “toma lá, dá cá” o governo do Estado fazia pressão sobre os municípios através de troca de favores. Além do mais, a representação “empresarial” da sociedade civil organizada destonava de interesses de movimentos sociais. Desse modo o poder da sociedade civil “não lucrativa” era o menor dentro desses canais de participação.

A gente veio da época da ditadura militar, que nem se podia falar, e ia quando a gente começa a organizar as representações da sociedade civil nos conselhos ‘eles’ percebem que tínhamos um poder muito grande e queriam diminuir isso. Queriam inclusive manipular a própria representação da sociedade civil. Tentaram isso dezenas de vezes. Criavam entidades para por na disputa interna. ‘Eles’ seriam, em alguns casos, o próprio Estado, e em outro os empresários, como a Fiesp e a Ciesp” [...] Muito ruim essas representações da sociedade civil de hoje. Hoje representantes da sociedade civil são empresariais e outros que não se dizem empresariais são empresas de consultoria na área de meio ambiente [...] Essa de se fazer 2/3 de poder público e 1/3 de sociedade civil era para que a gente não tivesse garantido nenhuma vitória.³⁰

Também, para Ingrid Oberg, antes a organização dos movimentos sociais se apresentava mais resistente. Para a ambientalista, nesse período havia uma menor articulação dos movimentos sociais. Na sua visão, o governo estadual sempre teve a maioria (considerando que Presidente do Conselho tinha um voto de minerva), assim o CONSEMA não era uma paridade absoluta e o poder público se sobressaía.

Antes da minha participação no CONSEMA, foi muito interessante pois, os movimentos sociais forçavam para a tomada de controle e conseguiam inclusive barrar empreendimentos [...]. Na nossa época a SMA queria tirar do CONSEMA a palavra final de grandes empreendimentos [...]. Assim, a gente tinha uma briga por ter mais voz e assentos [...]. Na representação da sociedade civil tinha aqueles ligados ao governo por desenvolver projetos para ele. Apesar do Ministério Público sempre se mostrar parceiro, as universidades paulistas, às vezes, mandavam representantes bons e outros nem tanto. [...] O grupo de ambientalistas que brigavam bastante não conseguiam votos para derrubar algumas coisas. Era uma briga de convencimento. E maioria dos representantes de secretarias estaduais muitas vezes nem se expressavam. Eles estavam ali para votar com o governo.³¹

Esse debate que marca o desenho de representação das Câmaras Regionais, tal como também de toda a estrutura do CONSEMA, muito tem a ver com o apresentado por Maia (2010) e Dagnino (2004) ao tratarmos sobre a participação social no Brasil.

Como apontado pelas autoras, as organizações sociais – no Estado Neoliberal – se apresentam como colocutores confiáveis e menos divergentes. Contudo, do mesmo modo, muitas dessas organizações representativas ou que prestam serviços públicos diluíram o vínculo orgânico com os movimentos sociais de pressão a partir dos quais muitas delas haviam se formado.

Recordamos que para Dagnino,

[...] muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que

³⁰ Entrevista de Condesmar de Oliveira, janeiro de 2017.

³¹ Entrevista de Ingrid Oberg, janeiro de 2017.

sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais ‘dariam voz’. (Dagnino, 2004, p. 101).

Ainda acerca da representatividade e a manutenção do controle dos EIAs/RIMAs pelos membros do CONSEMA, nessa ocasião (62ª Reunião Extraordinária), o então representante do Ministério Público, José Carlos Sícoli Seoane, posicionou-se afirmando que não estava claro se quem nomearia os integrantes das Câmaras Regionais seria ou não o CONSEMA. Assim, sugeriu que as Câmaras Regionais fossem instaladas de forma progressiva e que, inicialmente, tivessem apenas a função consultiva e, só depois de um determinado período de funcionamento, passassem a ser deliberativas. Também, apontou que, não estava claro como o CONSEMA, na transição, operacionalizaria a apreciação de EIAs/RIMAs, sem a instalação de todas as Câmaras Regionais. Desse modo sugeriu que se deveria manter, transitoriamente, as Câmaras Técnicas, até que todas as Câmaras Regionais viessem a ser instaladas.

Diante do conflito de interesses, Germano Seara, declarou que achava pertinente a proposta do conselheiro José Carlos Sícoli Seoane de se encaminhar à SMA todas as sugestões, para que ela “estabelecesse o corte que julgasse necessário”; e que também parecia pertinente a proposta de se manter as Câmaras Técnicas, até que se instalassem todas as Câmaras Regionais.

Entre 1999 e 2007, pela análise das atas e de deliberações, percebe-se que o Anteprojeto entrou num período no qual foi pouco tratado e/ou sem nenhuma continuidade:

- Em 2004, delibera-se a minuta de um Anteprojeto (Deliberação CONSEMA nº 23/2004), na qual NÃO se citavam as Câmaras Regionais. Nele, ademais de atribuir ao Conselho o poder de criar ou extinguir somente Comissões Temáticas, apresentou-se como estrutura do CONSEMA apenas a Presidência, a Secretaria Executiva e o Plenário;
- No mesmo ano, a pedido da bancada ambientalista, por decisão da maioria, decidiu-se reabrir a discussão e atribuir à Comissão Especial de Normatização da Estrutura e do Funcionamento do Conselho a tarefa de reexaminar a composição do Conselho e encaminhar relatório ao Plenário (Ata da 203ª Reunião Ordinária);
- Em 2006, delibera-se a minuta do Anteprojeto SEM CITAR as Câmaras Temáticas e Câmaras Regionais (Deliberação CONSEMA nº 26/2006);

- Será apenas em 2008 que o Anteprojeto volta a ser debatido em plenária e as Câmaras Temáticas e Câmaras Regionais voltam a ser citadas (Ata da 245ª Reunião Ordinária).
- Segundo fala de Germano Seara, o assunto voltava ao Plenário porque “a última versão por ele aprovada passara por revisão que incluiu algumas mudanças” e que devido a incorporação da Coordenadoria de Recursos Hídricos pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente Paulista, as Câmaras Regionais do CONSEMA, propostas pelo Anteprojeto, seriam fortalecidas e se somariam aos comitês de bacia (p. 6);
- Em deliberação, aprova-se por 21 votos a favor e sete contrários e a abstenção do Ministério Público, o Anteprojeto sobre o CONSEMA a ser encaminhado ao Governador (Deliberação CONSEMA nº 18/2008).

Sobre o CONSEMA e as Câmaras Regionais, deu-se lugar as seguintes decisões:

Artigo I. O CONSEMA ficaria com a sua estrutura composta pela Presidência; Secretaria Executiva; Plenário; Comissões Temáticas; e Câmaras Regionais;

Artigo II. O Conselho poderia criar ou extinguir Comissões Temáticas e Câmaras Regionais;

Artigo III. As Câmaras Regionais, criadas pelo Plenário mediante indicação do Secretário do Meio Ambiente, seriam órgãos colegiados consultivos no que se refere à discussão e à elaboração de normas e de políticas ambientais de sua área territorial de competência a serem apreciadas pelas Comissões Temáticas ou pelo Plenário;

Artigo IV. As Câmaras Regionais seriam instaladas em regiões do Estado que compreendam uma ou mais Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), a critério da SMA;

Artigo V. O Regimento Interno do CONSEMA disporia sobre a organização, o funcionamento, as atribuições e outras matérias de interesse do Plenário, das Comissões Temáticas e das Câmaras Regionais.

5.1.3.1 Trâmite legislativo da Lei nº 13.507/2009 – A lei do CONSEMA

Em novembro de 2008 (245ª Reunião Ordinária), o Governador, encaminha à ALESP, sob regime de urgência, o Projeto de Lei nº 745/2008 que dispõe sobre o Conselho. Segundo o texto, a medida decorreria de proposta formulada pela SMA, aprovada pelo plenário do CONSEMA por meio da Deliberação nº 18/2008.

Em relação ao Anteprojeto encaminhado pela SMA, as Câmaras Regionais seriam instaladas em regiões do Estado que compreendem uma ou mais UGRHI, contudo, diferente

do aprovado pelo CONSEMA, o projeto de lei apresentado pelo Governador não especificava que o critério para escolha das regiões a serem contempladas fosse da SMA.

Em dezembro do mesmo ano, o projeto recebeu uma ementa do Dep. Roberto Felício, o qual segundo a justificativa de que a “proposta de criação ou extinção de Comissões Temáticas e Câmaras Regionais não pode ser atribuição de iniciativa exclusiva do secretário Estadual de Meio Ambiente sob pena de criar um mecanismo de veto *a priori* às competências do CONSEMA”, assim sendo, propôs que além do Presidente do CONSEMA, 1/6 dos seus membros, o que corresponde à representação das entidades ambientais, tivessem igual prerrogativa.

Dando continuidade ao processo legislativo, após remetida a proposição ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão de Defesa do Meio Ambiente, e não logrando estes órgãos técnicos pronunciar-se tempestivamente, deu-se ensejo a designação do Dep. Celso Giglio como Relator Especial. Em parecer, o deputado demonstrou-se favorável a aprovação do projeto, contudo, contra a tal emenda com o seguinte argumento:

[...] nossa opinião não pode ser favorável, visto que o Direito Positivo Brasileiro confere sempre ao Chefe do Poder Executivo ou a seus subordinados a competência para propor a criação ou extinção de repartições públicas ou de órgãos colegiados da Administração. Desse modo, nossa opinião só pode ser emitida no sentido da rejeição da Emenda (Parecer nº 210 de 2009, p. 2).

Assim, será em abril de 2009, que seguindo a orientação do parecerista, o Governador promulga a Lei nº 13.507, a qual finalmente dispõe sobre o Conselho. Definindo, dentre outras coisas, que a criação ou extinção das Comissões Temáticas e Câmaras Regionais, apenas se daria mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente.

5.1.4 O Decreto nº 55.087: o regulamento do CONSEMA

Após publicação da Lei nº 13.507/2009, inicia-se mais um novo debate dentro do Conselho, desta vez acerca do decreto que o regulamentaria.

Entre as principais proposições encontradas pelas leituras de atas, está o debate entre os conselheiros sobre a indicação às vagas de conselheiros do CONSEMA e até mesmo sobre a sua representatividade, como se o órgão seria tripartite (Estado; municípios; e sociedade civil) ou paritário (Estado e municípios; e sociedade civil). Deixando assim, os temas específicos às Câmaras Regionais pouco discutidos.

Na 82ª Reunião Extraordinária, Germano Seara ao iniciar a apresentação da minuta do decreto que regulamentaria o Conselho, informa que, embora fosse competência do Governador regulamentar a lei sobre o Conselho, mais uma vez, a Secretaria Executiva vinha colhendo sugestões, e que, com esse objetivo, já havia sido apresentado e discutido, pela Comissão Especial de Normatização da Estrutura e do Funcionamento do CONSEMA, as propostas formuladas pelos conselheiros, as quais foram analisadas, item por item.

No que cabia às Câmaras Regionais, foi recomendado que o tipo de sua composição – quanto a ser tripartite ou paritária –, e a quantidade de seus membros, tal como a sua designação, fossem estabelecidos quando na deliberação do Regimento Interno do Conselho.

Em novembro de 2009, é publicado o Decreto nº 55.087/2009 que regulamenta a Lei nº 13.507/2009, que trata das atribuições e composição de todo o CONSEMA. Mesmo estando o Governador desobrigado de aceitar qualquer orientação vinda da plenária, houve acolhimentos sugeridos sobre as Câmaras Regionais:

1. Primeiramente, atribuiu-se à Secretaria Executiva a organização e a manutenção de sistemas de acompanhamento e controle das atividades desenvolvidas pelo Plenário, pelas Comissões Temáticas e pelas Câmaras Regionais; o suporte ao trabalho das Comissões Temáticas e à organização e às atividades das Câmaras Regionais; e receber e dar o devido encaminhamento às proposições enviadas pelas Câmaras Regionais;
2. As Câmaras Regionais serão compostas por representantes de órgãos e entidades do setor público e da sociedade civil de suas respectivas regiões, designados pelo Presidente do CONSEMA, na forma do regimento interno do Conselho;
3. O número de membros das Câmaras Regionais e sua respectiva composição serão estabelecidos na forma do regimento interno do CONSEMA;
4. As unidades do SEAQUA localizadas no município sede da Câmara Regional darão todo o suporte necessário ao funcionamento da respectiva Câmara;
5. O regimento interno do CONSEMA disporá sobre a organização, o funcionamento e outras matérias de interesse do Plenário, das Comissões Temáticas e das Câmaras Regionais.

5.1.5 O Regimento Interno do CONSEMA

Em 2010 é deliberado o regimento interno do CONSEMA (Deliberação CONSEMA nº 05/2010). Acerca das Câmaras Regionais, são apresentadas as seguintes novidades:

1. As Câmaras Regionais poderão ter a iniciativa para a proposição de normas relativas à avaliação, ao controle, à manutenção, à recuperação e à melhoria da qualidade ambiental, ao Plenário do CONSEMA;
2. O Plenário fica responsável em, dentre outras atribuições, propor ao Presidente a criação ou a extinção de Comissões Temáticas e de Câmaras Regionais;
3. As Câmaras Regionais constituem órgãos colegiados consultivos encarregados da discussão e da elaboração de normas e de políticas ambientais de suas respectivas áreas territoriais de competência, a serem apreciadas pelas Comissões Temáticas ou pelo Plenário, visando atender às peculiaridades locais ou regionais;
4. As Câmaras Regionais serão compostas paritariamente por representantes de órgãos e entidades do setor público e da sociedade civil de suas respectivas regiões;
5. A deliberação que criar a Câmara Regional fixará o número de seus representantes e estabelecerá quantos e quais deles serão oriundos de órgãos ou entidades governamentais e quantos, de entidades não governamentais, podendo os titulares e suplentes serem oriundos de órgãos e entidades diferentes;
6. Os chefes dos órgãos e das entidades que tiverem assento na Câmara Regional indicarão oficialmente seus representantes, titulares e suplentes;
7. O mandato dos membros das Câmaras Regionais será de dois anos, permitida uma recondução;
8. As Câmaras Regionais se reunirão ordinariamente a cada 2 (dois) meses e extraordinariamente por solicitação de seu Presidente ou por solicitação da maioria de seus membros.
9. O Secretário Executivo do CONSEMA convocará as reuniões das Câmaras Regionais a pedido do seu respectivo presidente, obedecendo-se o mesmo prazo e a mesma forma previstos para a convocação do Plenário.
10. São membros efetivos das Câmaras Regionais os titulares e respectivos suplentes nomeados;

11. A Câmara Regional será presidida por um membro efetivo, eleito dentre seus pares, com a atribuição de coordenar as reuniões e zelar pelo desenvolvimento dos trabalhos;
12. O Presidente da Câmara Regional não poderá ser substituído senão pelo seu suplente;
13. Verificada a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara no horário estabelecido, será aberta a Reunião. Caso não esteja presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, serão aguardados 15 (quinze) minutos e a Reunião poderá realizar-se com qualquer número de participantes, desde que não inferior a um terço dos seus membros, exceção feita àquelas convocadas para votar relatórios a serem encaminhados ao Plenário;
14. De cada Reunião da Câmara Regional será lavrada ata sucinta, a ser aprovada na Reunião subsequente, na qual deverão constar obrigatoriamente as decisões tomadas. Um dos participantes da Reunião será escolhido para elaborar a ata;
15. As Câmaras Regionais elegerão um relator para cada matéria, responsável pela elaboração do relatório específico a ser submetido à apreciação dos seus membros;
16. O Relatório Final de matéria analisada pela Câmara Regional, aprovado pelos seus membros, será encaminhado à Secretaria Executiva do Conselho, para ser analisado pela Comissão Temática respectiva e submetido, na forma deste Regimento, à apreciação do Plenário. Não se conseguindo o quórum em duas reuniões especificamente convocadas para se votar o relatório final de determinada matéria, este será encaminhado diretamente à Secretaria Executiva do Conselho, para fazê-lo tramitar na Comissão Temática específica e no Plenário, na forma deste Regimento;
17. As Câmaras Regionais poderão convidar técnicos especializados para oferecer subsídios e assessoria, desde que aceitos pela maioria;
18. Ao membro efetivo das Câmaras Regionais que faltar a duas reuniões consecutivas ou a quatro alternadas, sem justificativa, ou tiver procedimento incompatível com a dignidade da função, ou auferir vantagens ilícitas ou incompatíveis com o desempenho do mandato, apurados em procedimento administrativo próprio disciplinado em deliberação específica; após comunicação

ao órgão ou à entidade de origem do Conselheiro, será deliberada pelo Plenário, mediante voto de 2/3 (dois terços) de seus membros, a eventual exclusão do CONSEMA de membro titular ou suplente;

19. As unidades do SEAQUA localizadas no município sede da Câmara Regional darão todo o suporte necessário ao funcionamento da respectiva Câmara, sem prejuízo da colaboração dos municípios que a integrem.

Também em 2010, surge uma deliberação para que fossem instituídas as primeiras Câmaras Regionais (Deliberação CONSEMA nº 06/2010). Submetida a votação e aceita por unanimidade, a proposta deu lugar à seguinte decisão:

O CONSEMA, no exercício de sua competência legal, decidiu conferir à Comissão Especial de Normatização da Estrutura e do Funcionamento do CONSEMA a tarefa de analisar as propostas do Secretário do Meio Ambiente para a instituição das novas Comissões Temáticas e Câmaras Regionais do Conselho.

O primeiro ofício dessa comissão, de 22 de agosto de 2010, apresenta a proposição da criação de sete Câmaras Regionais. Contudo, será com a Deliberação CONSEMA nº 22/2010 onde se apresenta a criação das atuais nove Câmaras Regionais e a seguinte diretriz para instituição das Câmaras Regionais do CONSEMA:

[...] recomendando que, levando-se em conta as informações da CETESB e da CBRN acerca de infraestrutura e de recursos humanos disponíveis para dar suporte ao trabalho da Secretaria Executiva, e entendendo que é mais razoável experimentar esse novo modelo de funcionar do Conselho em um número menor de Câmaras Regionais, antes de se estender a experiência para todo o Estado, sejam criadas inicialmente apenas duas ou três câmaras, lá onde já seja possível o suporte da CETESB e da CBRN à Secretaria Executiva para fazê-las funcionar.

Para a definição das Câmaras Regionais, dividiu-se o Estado, sem prejuízo de ajustes eventuais, em nove unidades territoriais, porém com recortes diferentes, como visto a seguir. A proposta se baseia nas grandes bacias do Estado que apresentam características distintas de ocupação e desenvolvimento econômico ao longo de seu território, conforme apresentado na figura abaixo, que identifica também as UGRHIs e as cidades sedes para as Câmaras Regionais do CONSEMA, considerando-se a existência das agências da CETESB e da CBRN no Estado de São Paulo.

A figura a seguir mostra a distribuição territorial dessas nove Câmaras, conforme a junção ou não das 22 UGRHIs paulistas. No Apêndice I deste trabalho, detalhamos as características de cada uma.

Figura 4 – Distribuição territorial das Câmaras Regionais

Fonte: Elaboração própria a partir da Deliberação CONSEMA nº 22/2010.

Em abril de 2011 (282ª Reunião Ordinária), discutem-se as zonas prioritárias para implementação das Câmaras Regionais e os conselheiros apresentaram suas preferências, aprovando a seguinte deliberação:

Fica o Secretário-Executivo do CONSEMA autorizado a verificar a possibilidade de instalação das Câmaras Regionais do CONSEMA nas regiões do Alto Tietê (UGRHI 6) e do Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema (UGRHIs 11 e 14). (Deliberação CONSEMA nº 16/2011).

Sendo a primeira região escolhida com dezoito votos e a segunda com doze votos.

Em junho de 2011, o Secretário Executivo apresenta informações sobre o processo para a instalação das Câmaras Regionais, falando sobre sua agenda de reuniões com os atores públicos envolvidos:

O Secretário-Executivo, Germano Seara Filho, informou: 1º) que se reuniu com técnicos da antiga Coordenadoria de Recursos Hídricos para obter informações sobre as UGRHIs envolvidas; 2º) que promoveu uma Reunião com a coordenadora da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, Helena de Queiroz Carrascosa von Glehn, isoladamente, e, em seguida, juntamente com Geraldo Amaral, diretor da CETESB, após o que se decidiu realizar uma Reunião conjunta com os gerentes da CETESB e da CBRN locados nas UGRHIs citadas, além desses dois coordenadores, o que foi feito; 3º) que realizou outra Reunião com os técnicos do Projeto Município Verde, precisamente aqueles que realizam atividades nas regiões das três UGRHIs – 6, 11 e 14 –, e, por último, com a Assessora da Presidência da CETESB e Secretária-Executiva do CBH-AT, Maria Emília Botelho, que tem muito conhecimento sobre essa região; 4º) que também realizará uma Reunião com o conselheiro e Diretor da Fundação Florestal, João Gabriel Bruno, que, igualmente, atua nessa região. Esclareceu que o objetivo dessas reuniões tem sido buscar informações sobre a dinâmica social e política da região (quem é quem em cada uma delas e como age), quais são os órgãos governamentais e entidades não governamentais nelas atuantes, quais cidades deveriam sediar as duas câmaras regionais, sendo que já surgiu a proposta de as reuniões serem itinerantes, ou seja, ora acontecer em uma cidade ora em outra, ressaltando-se que se faz necessário, contudo, um ponto de ligação/intermediação entre a Secretaria-Executiva do CONSEMA e os integrantes de ambas as câmaras regionais. Acrescentou que, de posse dessas informações, elas serão discutidas com um pequeno grupo interno que formulará a proposta final de configuração completa das duas câmaras, a fim de que possa ser trazida ao Plenário para deliberação. (284ª Reunião Ordinária, p. 11).

Em novembro de 2011, criam-se as Câmaras Regionais do Alto Tietê e do Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema (Deliberação CONSEMA nº 31/2011).

Da dada de criação até os dias do fechamento desta pesquisa, nenhuma das Câmaras Regionais demonstraram sinal de funcionamento. Perguntado sobre o porquê de elas ainda não estarem em funcionamento, Germano Seara, explicou que haveria uma certa inatividade por parte dos envolvidos. Sem detalhar os principais motivos, ele nos informou que independente do seu trabalho, o início de atividade das Câmaras ainda dependeria da organização das prefeituras conforme as cinco subdivisões oficiais da RMSP estabelecidas pelo governo estadual em 2011, tal como da organização de representações sociais.

Essa falta de inatividade, que a análise de instrumentos e/ou documentos públicos que apresentamos por si não respondem, pode-nos levar a alguns questionamentos sem respostas precisas.

Os primeiros deles estariam diretamente relacionados com o executivo estadual, a SMA e o CONSEMA. Por que a SMA, encabeçada pelos Secretários que aí passaram, chefes de todos os órgãos ambientais estaduais, não tomou a iniciativa de fazer acontecer esse novo fórum no qual a representação social proporcionalmente é maior do que o próprio CONSEMA? Seria pelo simples fato de evitar com que mais e mais pessoas e organizações opostas politicamente participassem dos processos decisórios? Por que a Secretaria Executiva tem que aguardar pelo comando, seja ele dado pelo executivo estadual ou pelo CONSEMA, para que, por exemplo, pudesse entrar em contato diretamente com as prefeituras e organizações sociais interessadas? E por que os próprios representantes da sociedade civil dentro do CONSEMA não fazem pressão para que elas funcionem? Seria por que a maioria não quer ou por que eles seriam voto vencido?

Já o segundo grupo de questionamentos que essa inatividade pode nos levar estaria no universo que rodeiam o executivo estadual, a SMA e o CONSEMA. Primeiramente, por que as organizações ambientalistas figuradas em cada região representadas por essas Câmaras não fazem aparente pressão para que elas funcionassem? Seria por verem que o CONSEMA e suas Câmaras como um fórum restrito e pouco eficaz aos esforços políticos que se agregaria? E, também, por que os municípios da RMSP aparentemente não tomam a iniciativa de se organizarem para fazer acontecer essas Câmaras? Seria por que eles teriam outros canais de pressão mais estruturados e influenciáveis como os Comitês de Bacias Hidrográficas?

Desse modo, o não funcionamento das Câmaras Regionais mesmo depois de cinco anos de criação ainda nos levanta inúmeras questões que a simples análise de instrumentos e documentos, tal como também das entrevistas, não são capazes de responder.

Por outro lado, temos que reconhecer que mesmo com uma simples identificação de alguns instrumentos é possível encontrar caminhos para o entendimento de algumas de nossas questões.

Por exemplo, a Lei Federal Complementar nº 140, sancionada em 2011 para fixar as normas de cooperação para o exercício da competência material comum na defesa do meio ambiente, mais especificamente, para traçar os objetivos a serem perseguidos pelos entes federativos na cooperação necessária ao cumprimento da competência ambiental administrativa comum, diretamente pode ter influenciado a disposição para que os municípios e a sociedade civil organizada deixem de fazer pressão para o funcionamento das Câmaras Regionais do CONSEMA.

Acerca das atribuições para licenciamento – que como vimos nesta pesquisa foi importante para entendimento das lógicas e interesses de atores envolvidos no nosso caso –

essa lei complementar se utiliza do entendimento doutrinário de que o município é “competente” para licenciar, e consequentemente, fiscalizar os empreendimentos que causem impacto local.

Para tanto, essa lei estabelece que a delegação da execução de ações administrativas do Estado para os municípios, como o licenciamento e a sua fiscalização, poderá ser realizada se o ente federativo destinatário possuir órgão ambiental capacitado e um conselho ambiental, conforme critérios estabelecidos pelos conselhos estaduais.

Seguindo tal lei complementar, em 2014, o CONSEMA publica a Deliberação nº 01/2014 no qual estabelece os tipos de empreendimentos de impacto ambiental que podem ser licenciados pelos municípios dentro de seu território e estabelece os requisitos mínimos para tal.

Essa deliberação constitui que para o exercício do licenciamento ambiental, o município deverá dispor de um órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas concernentes ao licenciamento ambiental, o qual deverá possuir técnicos **próprios ou em consórcio**, em número compatível com a demanda de tais ações; equipe multidisciplinar formada por profissionais qualificados, legalmente habilitados por seus respectivos órgãos de classe e com especialização compatível; um sistema de fiscalização ambiental que garanta o cumprimento das exigências e condicionantes das licenças expedidas; e um Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter deliberativo, com funcionamento regular, e composto paritariamente por órgãos do setor público e entidades da sociedade civil.

Considerando as diferenças entre os municípios paulistas e seguindo a orientação da Lei Complementar, o CONSEMA estabelece que a delegação para licenciar e fiscalizar será dada aos municípios que seguem os critérios expostos no Quadro 6:

Quadro 6 – Requisitos para o licenciamento para municípios

Município de grande porte	Número de habitantes superior a 500.000	Ter histórico de funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente superior a cinco anos .	Possuir equipe técnica multidisciplinar formada por no mínimo vinte profissionais .
Município de médio porte	Número de habitantes entre 500.000 e 60.000	Ter histórico de funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente superior a três anos .	Possuir equipe técnica multidisciplinar formada por no mínimo dez profissionais .

Município de pequeno porte	Número de habitantes inferior a 60.000	Ter Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento.	Possuir equipe técnica multidisciplinar formada por no mínimo três profissionais .

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Deliberação nº 01/2014.

Ponderando que o objetivo singelo desta pesquisa é apresentar um estudo de caso que a partir de um instrumento de política pública específico, no caso a deliberação que cria a Câmara Regional do Alto Tietê, denotasse o modo como as políticas ambientais são tratadas no nível da RMSP, não nos aprofundaremos aos efeitos que a Lei Federal Complementar nº 140 pode ter provocado. Pois, para tanto, minimamente teríamos que analisar os processos de pedidos realizados por municípios ou consórcios, se houverem, o que estenderia esta pesquisa de mestrado.

Entretanto, a possibilidade de que os municípios munidos de uma estrutura própria ou consorciada possam assumir a competência do licenciamento e sua fiscalização abre para uma consideração sobre as Câmaras Regionais. Ponderando-se tal Lei Complementar, se as Câmaras Regionais vierem a funcionar e se expandir algum dia elas poderão ser um fórum enfraquecido e ineficaz em relação a independência da tomada de decisão sobre os impactos ambientais causados por empreendimento nas municipalidades.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegarmos ao final do trabalho, faz-se conveniente apresentar um breve retrospecto do caminho percorrido até aqui, e a partir disso apontar as principais conclusões a que chegamos, os limites do trabalho realizado e sugestões para estudos futuros.

6.1 BREVE RETROSPECTO DA TRAJETÓRIA PERCORRIDA

Fundamentados na literatura de instrumentos de políticas públicas e na literatura brasileira de participação social, tivemos a pretensão identificar e analisar os efeitos dos instrumentos de políticas públicas mobilizados pelo poder público que promoveram ou condicionaram a participação social regionalizada no âmbito do CONSEMA.

Para tanto, o primeiro passo dado por esta pesquisa foi delimitar um caso que nos levasse a obter *insights* sobre o modo como se daria a formulação de políticas ambientais na RMSP. Levando em consideração a competência do governo estadual em tratar de políticas públicas a nível regionalizado no Estado, foi através da descoberta da Câmara Regional do Alto Tietê que encontramos um objeto possível de análise.

O segundo passo foi definir um marco teórico que comportasse o nosso objeto. Tal escolha recaiu sobre as literaturas de Instrumentos de Políticas Públicas e de Participação Social. A primeira foi fundamental para que a partir da constatação de algumas representações pontuais de ações no universo das regras institucionais, pudéssemos compreender o modo como as políticas públicas eram conduzidas, identificar os principais atores envolvidos e até mesmo os seus conflitos e interesses. Por sua vez, a literatura de participação social foi importante como complemento da primeira, balizando para o entendimento do contexto brasileiro a partir dos elementos que foram surgindo com a identificação e organização dos instrumentos de políticas públicas. Isto nos permitiu expressar o objetivo da pesquisa como sendo analisar o processo de constituição do CONSEMA e das suas câmaras regionais – especificamente a Câmara Regional do Alto Tietê – à luz da literatura de instrumentos de políticas públicas e de participação social. Em particular, a pesquisa procurou responder quais instrumentos de políticas públicas têm sido mobilizados pelo poder público para promover ou condicionar a participação social local no âmbito do CONSEMA, e especialmente no processo de criação da Câmara Regional do Alto Tietê; quais objetivos e efeitos podem ser reconhecidos nesses instrumentos; e quais atores (e conflitos entre eles) estão envolvidos em sua escolha desses instrumentos.

Munidos do entendimento do que se tratariam os instrumentos de políticas públicas, principalmente por meio de suas tipologias, e do contexto sociopolítico que representava o motivo de ser do nosso objeto de análise, tanto o CONSEMA, como as Câmaras Regionais, o passo seguinte desta pesquisa foi colher dados e informações para que pudéssemos estruturar uma lógica de análise. Para tanto desenvolvemos um estudo de caso, apresentado na forma de uma linha cronológica. Ao fazer isso, desenvolvemos um relato histórico, voltado a apresentar como certos instrumentos resultavam, direta ou indiretamente, de ações passadas e que o *modus operandi* da sua aplicação fazia com que surgissem efeitos para além daqueles expressamente propostos.

6.2 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES QUE DERIVAM DO ESTUDO

Acerca das contribuições deste estudo, podemos fazer considerações tanto sobre as contribuições acadêmicas, isto é, sobre o exercício do uso do marco teórico apresentado, quanto de ordem prática, relativa aos objetos estudados (o CONSEMA e a Câmara Regional do Alto Tietê).

Primeiramente, em relação ao exercício de uso do marco teórico, cabe considerar que ao vermos os instrumentos como um produto da história institucional do próprio CONSEMA foi possível conhecer parte da origem das Câmaras Regionais, tal como o modo pelo qual foi conduzida sua transformação organizacional com o passar dos anos.

Sobre as abordagens apresentadas pela literatura de instrumentos, conforme apresentadas por Hood (2007) percebemos que elas se mostraram complementares entre si para a análise do nosso caso. Primeiramente, o questionamento sobre quais seriam os fatores institucionais que levariam à escolha de um determinado instrumento ou qual seria a probabilidade de que determinada técnica de intervenção fosse bem-sucedida, questionamento presente na primeira abordagem, levou-nos a considerar o universo jurídico no qual a Administração Pública deveria atuar e, conseqüentemente, os mecanismos de ação legalmente possíveis. Do mesmo modo, as diversificações de instrumentos, bem como sua coordenação, presentes na segunda abordagem, refletiu-se no nosso estudo de caso ao analisar os diferentes meios de implementação disponíveis ao poder público, tal como a facilidade de introdução e sua eficácia de ação. E especialmente, a terceira abordagem, a sociológica, apresentou uma valiosa contribuição ao nos orientar a considerar que os efeitos que os instrumentos causam deveriam ser vistos para além daquilo que se está propondo, em particular, tentar visualizar

quais foram os motivos que levaram à condução dos instrumentos por diferentes atores políticos.

Já, a literatura de participação social serviu de lente para o entendimento dos desafios sociopolíticos e organizacionais aos quais um canal de participação como o CONSEMA é submetido. Considerações como a de que essas estruturas institucionalizadas no Estado, ainda que paritárias, carregam consigo uma certa predominância do poder público, ou ainda, a mirada de que a influência direta de representações relacionadas a um poderio econômico, nos levou ao entendimento de que estávamos tratando de um caso que como em uma arena política tinha o perene conflito de interesses históricos sobre todas as suas tomadas de decisões.

Por sua vez, naquilo que diz respeito às contribuições práticas, pôde-se ver que, se por um lado, quando criado, o CONSEMA denotou relevantes mudanças das regras do controle social e novas formas de se fazer políticas ambientais, por outro, a facilidade no uso de uma série de instrumentos como decretos, leis e até mesmo vetos utilizados pelo governo estadual para alterar sua composição, estrutura interna e a sua relação com outros órgãos do Poder Executivo, apontou uma certa fragilidade para a permanência deste colegiado e a garantia de tomada de decisão por parte de representantes sociais (JOHN, 2010³² apud LASCOUMES; SIMARD, 2011).

Essa fluidez de instrumentos no qual é baseado o CONSEMA, não apenas se mostrou como um mecanismo para que o colegiado sempre recebesse a influência direta do Chefe do Executivo, como também, de órgãos executivos centralizados na SMA.

Igualmente, instrumentos paralelos e sobrepostos entre si que juridicamente resultassem momentos nos quais a relação entre o CONSEMA e a SMA se mostrasse complementar – se considerarmos o papel de execução daquilo estabelecido pelo colegiado – e em outras ocasiões vista como concorrente – quando ponderamos as competências atribuídas a cada um.

Assim sendo, como apontado por Lascoumes e Le Galès (2012), em uma abordagem social que nos levou a ver os instrumentos não apenas como uma ferramenta desvinculada de projetos políticos: os instrumentos identificados durante a cronologia que nos levou até a criação das Câmaras Regionais, podem representar uma forma condensada e finalizada de controle social e sua forma de exercício.

---

³² JOHN, Peter. **Making Policy Work**. Londres: Routledge, 2010.

Notamos que conforme os instrumentos se estruturavam de acordo com a sua própria lógica jurídica, embora a sociedade civil continuasse a ser vista como um ator fundamental, o papel atribuído a ela nunca foi ser protagonista nas tomadoras de decisões. Na leitura de atas e de entrevistas, ademais de notarmos um constante conflito sobre a “qualidade” da representação civil no CONSEMA pelo questionamento de alguns, também percebemos um intenso embate se as Câmaras Regionais seriam paritárias ou não.

Sobre a proposta de criação das Câmaras Regionais, vimos através da disposição de alguns instrumentos e documentos que ela foi diretamente relacionada com a competência em se analisar e aprovar EIAs/RIMAs e com a tentativa de se regionalizar o colegiado anteriormente.

A partir da intenção de se descongestionar o colegiado dessas atribuições, que de forma compartilhada por muitos eram vistas como procedimentos burocráticos que ocupavam muito tempo das reuniões do Plenário – se comparado a outras atribuições como o estabelecimento de normas e padrões ambientais –, houveram constantes tentativas por meio da criação Comissões ou Câmaras Técnicas que tentassem dar suporte a essas reivindicações. Entretanto, da mesma forma, dentro do colegiado sempre houve a pretensão de se manter a responsabilidade do CONSEMA com os EIAs/RIMAs. A exemplo, o colegiado que munido do poder de decidir sobre as Câmaras Regionais, quando decidido criá-las, não as atribui a capacidade de deliberar sobre os estudos.

A análise de instrumentos e documentos também nos levou a ver que a janela de oportunidade aberta com os vetos do Governador na lei que veio a estabelecer o SEAQUA, pela primeira vez abriu para a discussão sobre as Câmaras Regionais dentro da estrutura do CONSEMA. Contudo, consideramos que a primeira tentativa de regionalização do colegiado surge desde o próprio projeto da lei do SEAQUA que em 1992 atribuía uma super-representação para as organizações sociais e municipalidades da RMSP.

A partir desta leitura, podemos considerar que a inatividade da Câmara Regional do Alto Tietê se dá pela fragilidade dos instrumentos nos quais ela se baseia; e, também, que o uso de tais instrumentos se dá de forma deliberada para postergar tomadas de decisões e assim gerenciar o perene conflito entre grupos políticos opostos.

Com isto, em relação às questões de pesquisa estabelecidas no Capítulo 1, podemos dizer que os instrumentos de políticas públicas, elencados no Quadro 4 e discutidos no Capítulo 5, foram mobilizados direta ou indiretamente pelo Poder Público e interferiram na promoção ou no condicionamento da participação social nas políticas ambientais paulistas. Em especial, no âmbito do CONSEMA e da Câmara Regional do Alto Tietê, essa série de

instrumentos paralelos no tempo e sobrepostos entre si definiram o limite das tomadas de decisão em que o colegiado deveria atuar. Por conseguinte, essa análise de cada instrumento – também vista pelas impressões de atas de reuniões e entrevistas – apontaram quais foram os conflitos entre os representantes sociais, do Poder Público Estadual e do Poder Público Municipal.

6.3 LACUNAS DO ESTUDO

A leitura aqui apresentada de instrumentos e de documentos oficiais, certamente não está isenta de lacunas que poderiam ser preenchidas com o levantamento de outras informações, com novas entrevistas e complementação do levantamento de dados, o que não foi possível no escopo e prazo de realização da presente dissertação.

Por exemplo, uma lacuna que deve ser considerada diz respeito ao fato da coleta de informações ter contado meramente com quatro entrevistas. Uma ampliação do número de entrevistados em direção a representantes de outros setores e organizações não entrevistados – como gestores da SMA, representantes do Poder Público Municipal, entre outros – poderia ter conferido a este trabalho uma visão mais sistêmica e mais fidedigna com a realidade. Isso não foi possível em função de certas limitações como a pouca receptividade por parte de alguns envolvidos e o limite de tempo para a execução desta pesquisa.

6.4 SUGESTÕES DE ESTUDOS FUTUROS

A medida que fomos identificando instrumentos e os analisando nos surgiram perguntas sobre as quais devido ao tempo restrito desta pesquisa não pudemos nos debruçar. Contudo, ao mesmo tempo o reconhecimento desses questionamentos nos leva a sugerir outros estudos acerca das políticas ambientais na RMSP.

A começar pelas Câmaras Temáticas do CDRMSP, apresentadas quando tratamos da escolha do nosso objeto de estudo. Mesmo ainda não demonstrando atividade, suas câmaras que tratem diretamente de políticas ambientais podem representar um interessante caso adicional de estudo, complementando, ratificando ou mesmo retificando os achados que obtivemos ao estudar o CONSEMA e sua Câmara do Alto Tietê.

Outra sugestão seria analisar qual o papel que a Lei Federal Complementar nº 140 teve sobre a disposição para que os municípios e a sociedade civil organizada deixassem de fazer pressão para o funcionamento das Câmaras Regionais do CONSEMA. Essa

possibilidade de que os municípios, sozinhos ou através de consórcios, possam assumir a competência do licenciamento e sua fiscalização, provavelmente atuaria naquilo que identificamos como sendo um dos principais elementos que justificariam a criação das Câmaras Regionais, no caso a análise e aprovação de EIAs/RIMAs.

REFERÊNCIAS³³

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH** [online], v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública** [online]. 2008, v. 14, n. 1, p. 43-64. ISSN 0104-6276. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 140**, de 08 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 01**, de 23 de janeiro de 1986. Publicado no D.O.U de 17 de fevereiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. **Sobre a RMSP**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

---

³³ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

HOOD, Christopher. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 20, n. 1, p. 127-144, Jan. 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil: o Estado de uma Nação**. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA. 2005. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2015.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1-21, January 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais (REPOCS)**, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012.

LASCOUMES, Pierre; SIMARD, Louis. L'action publique au prisme de ses instruments. **Revue Française de Science Politique**. Paris: Presses de Sciences. 2011/1, vol. 6, p. 5-22, 2011.

MAIA, Rousiley C. M. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n. 81, p.147-174, 2010.

PIMENTA, Rodrigo; JAYO, Martin. Instrumentos de participação social: uma análise das influências sociopolíticas na organização do Estado brasileiro. In: DAMIANI, Gerson; FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José. (Orgs.) / GONZÁLEZ, Felipe. (Coord.). **Governança e democracia representativa**. São Paulo: Edusp, 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOPEZ, Félix Garcia. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. v. III. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Implementation of Policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, jan. 1980.

SALAMON, Lester M. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal** (Tenth anual symposium on contemporary urban challenges. Redefining the public sector: accountability and democracy in the era of privatization), v. 28, n. 5, 2000.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa de São Paulo. **Parecer nº 210**, de 19 de fevereiro de 2009. Favorável ao PL e contrário à Emenda 1. Rel.: Celso Giglio. Disponível em: <<https://goo.gl/Skx4Cr>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa de São Paulo. **Projeto de lei nº 0053**, de 12 de fevereiro de 1992. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=78047>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa de São Paulo. **Projeto de lei nº 745**, de 20 de novembro de 2008. Dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA. Transformado na Lei nº 13.507/2009. Disponível em: <<https://goo.gl/Skx4Cr>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao.anotada-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Decreto nº 20.903**, de 26 de abril de 1983. Cria o Conselho do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=57564>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Decreto nº 24.932**, de 24 de março de 1986. Institui o Sistema Estadual do Meio Ambiente, cria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, e dá correlatas providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=52606>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Decreto nº 26.942**, de 1º de abril de 1987. Dispõe sobre a transferência e a vinculação de órgãos e entidades à Secretaria do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=48641>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Decreto nº 30.555**, de 03 de outubro de 1989. Reestrutura, reorganiza e regulamenta a Secretaria do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=24245>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Decreto nº 55.087**, de 27 de novembro de 2009. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.507, de 2009, que dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=158471>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Lei nº 9.509**, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=9375>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 58ª Reunião Extraordinária do Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada em 6 de outubro de 1998. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2016/03/RE-058.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 62ª Reunião Extraordinária do Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada no dia 12 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2016/03/RE-062.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 82ª Reunião Extraordinária do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA**, realizada no dia 15 de julho de 2009. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RE-082.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 133ª Reunião Plenária Ordinária do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada no dia 24 de junho de 1998. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2016/03/RO-133.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 137ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada em 21 de outubro de 1998. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2016/03/RO-137.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 140ª Reunião Plenária Ordinária do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada no dia 26 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2016/03/RO-140.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 198ª Reunião Ordinária Plenária do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada em 13 de abril de 2004. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RO-198.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 199ª Reunião Plenária Ordinária do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada em 12 de maio de 2004. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RO-199.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 203ª Reunião Plenária Ordinária do Conselho Estadual do Meio Ambiente**, realizada no dia 15 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RO-203.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 245ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA**, realizada no dia 25 de março de 2008. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RO-245.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 282ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA**, realizada no dia 26 de

abril de 2011. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RO-282.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 284ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA**, realizada no dia 21 de junho de 2011. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RO-284.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ata da 289ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA**, realizada no dia 09 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2015/09/RO-289.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução SMA nº 42**, de 29 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1994_Res_SMA_42.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 01/1999**. Modifica o número, as atribuições, a composição e o regimento interno das Câmaras Técnicas. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-1999/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 05/1995**. Aprova Regimento Interno das Câmaras Técnicas. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-1995/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 05/2010**. Aprova Regimento Interno. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2010/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 06/2010**. Confere à C.E. de Normatização da Estrutura e do Funcionamento do CONSEMA tarefa de analisar propostas de instituição das Comissões Temáticas e das Câmaras Regionais. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2010/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 16/2011**. Define regiões para instalação das duas primeiras Câmaras Regionais. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2011/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 18/2008**. Aprova Minuta do Anteprojeto de Lei que regulamenta o CONSEMA. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2008/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 22/2010**. Aprova diretrizes para a instituição das Câmaras Regionais. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2010/>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 23/2004**. Aprova Minuta de Anteprojeto de Lei que Regulamenta o Conselho Estadual do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2004/>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 26/2006**. Aprova minuta de Anteprojeto de Lei que Regulamenta o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2006/>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 30/1987**. Constitui comissão para analisar, por delegação do CONSEMA, RIMAs e pareceres. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-1987/>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 31/2011**. Cria as Câmaras Regionais do Alto Tietê e do Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-2011/>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Deliberação CONSEMA nº 67/1994**. Aprova relatório de Comissão Especial sobre avaliação de impacto ambiental e estabelece procedimentos para análise de EIA/RIMA. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/deliberacoesmoncoes/deliberacao-ano-1994/>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.507**, de 23 de abril de 2009. Dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=155355>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SEARA FILHO, Germano. (Org.). CONSEMA: vinte anos de decisões a favor de São Paulo / Secretaria de Estado do Meio Ambiente São Paulo: SMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 2004.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.) **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000.

THOENIG, Jean-Claude. Política Pública y Acción Pública. **Gestión y Política Pública**, v. VI, n. 1, p. 19-37, Primer semestre, 1997.

YIN, Robert K. **Case study research: Design and methods**. 2. ed. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1994.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

- ARBIX, Glauco. A Dinastia Corporativista. Tempo Social. **Revista de Sociologia**, USP, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 127-159, maio 1996.
- AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 44. ed. São Paulo: Globo, 2006.
- BARDACH, Eugene. The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law. 2. ed. Cambridge: Mit. Press, 1977.
- BOBBIO, Norberto. A sociedade civil. In: BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).
- BOBBIO, Norberto. Estado, Poder e Governo. In: BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).
- BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- CARMO, Aline Borges do. ; SILVA, Alessandro Soares da . **Licenciamento ambiental federal no Brasil**: perspectiva histórica, poder e tomada de decisão em um campo em tensão. Confins - revue franco-brésilienne de géographie, v. 19, p. 6, 2013.
- COSTA, Guilherme Borges ; DELIBERADOR, Luzia Mitsue Yamashita ; SILVA, Alessandro Soares da . **Contribuições da Noção de Consciência Política para a Pesquisa e a Prática da Comunicação Comunitária**. Revista Alterjor, v. 10, p. 26-44, 2014.
- COSTA, Guilherme Borges ; SILVA, Alessandro Soares da . **Desafios para a ação participativa na gestão ambiental brasileira**: uma análise psicopolítica. Les Cahiers de Psychologie Politique, v. 11, p. 1-26, 2013.
- COSTA, Guilherme Borges ; SILVA, Alessandro Soares da . **Os desafios da Gestão Participativa de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) no Brasil e as Contribuições da Noção de Negociação Política**. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 2, p. 441-459, 2012.
- COSTA, Guilherme Borges ; SILVA, Alessandro Soares da . **A Democracia e os Desafios da Participação Política**. In: Almeida, Marco B. de; Silva, Alessandro S. da; Corrêa, Felipe. (Org.). Psicologia Política: Debates e embates de um campo interdisciplinar. 1ed.São Paulo: Ed. EACH/USP, 2012, v. único, p. 149-176.
- DAGNINO, Renato et al. **Gestão Estratégica da Inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRINDLE, Merilee S., THOMAS, John W. Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.

HILL, Margaret; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. London: Sage Pub., Cap. 6. 2009.

HJERN, Benny; HULL, Chris. Implementation Beyond Hierarchy. Amsterdam: Elsevier (European Journal of Political Research), 1982.

HOWLETT, Michael. **Designing Public Policies**: Principles and Instruments. Abingdon, Oxon and New York: Routledge, 2011.

HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy-implementation styles. In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret; HOWLETT, Michael Patrick (Eds.), **Designing government**: from instruments to governance. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 31-50.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. **Review of Policy Research**, v. 12, n. 1-2, p. 3-24, 1993.

KLIKSBERG, Bernardo. Gerenciamento Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. In: KLIKSBERG, Bernardo. (Org.). **Pobreza**: uma questão inadiável: novas respostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994. p. 127-146.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (2004). Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Sciences Po. 2004.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociología de la Acción Pública**. Traducido por Vicente Ugalde. 2. ed. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014.

LIMA, Eusébio de Queiroz. **Teoria do Estado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Casa do Livro, 1957.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. revista e atualizada pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo: Saraiva, 2003.

MANN, Michael. Las Fuentes Del Poder Social. Volume 2. Allanza Universidad. Madrid: Allanza, 1991.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

MARSHALL, T. H. **Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967. Capítulos 1 e 2, p. 11-40.

MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas** – Coletânea, Volume 2. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus; PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso Político**. Tradução Fabiana Komesu e Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2006.

RAMOS, Simone A. Migração de escala em instrumentos de políticas públicas: natureza e fronteiras de aprendizagem. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. **O Estudo da Política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARAIVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas** – Coletânea, Volume 2. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

SILVA, Alessandro Soares da. **Consciência e Participação Política**: Uma abordagem Psicopolítica. Interações (Universidade São Marcos), São Paulo, v. VI, n.12, 2001.

SILVA, Alessandro Soares da; COSTA, Guilherme Borges ; MELLO-THÉRY, Neli Ap. ; Zago, R. L. ; FERREIRA, Tatiane M. ; SATO, Danilo P. ; TOZATO, Heloísa C. ; CAVICCHIOLI, Andrea . **Oficinas Participativas na Elaboração do Plano de Manejo da APA-VRT**. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 4, p. 240-266, 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. NEPP/UNICAMP, Caderno nº 48. 2000.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current re- search. In: EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

WILDAVSKY, A.; PRESSMAN, J. **Implementation**: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All. Los Angeles: University of California Press, Cap. 1 e p. 87-124. 1973.

WOOD, Ellen Meiksins. O demos versus “nós, o povo”: das antigas às modernas concepções de cidadania. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. Sociedade Civil e Política de Identidade. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

APÊNDICE I

Relação das Câmaras Regionais e suas características conforme Deliberação CONSEMA nº 22/2010

Câmara Regional Alto Tietê:

Atuante no território correspondente à UGRHI do Alto Tietê, representa a região com a maior densidade demográfica do Estado, com aproximadamente 50% da população. Os cerca de 20 milhões de habitantes estão distribuídos em 34 municípios. Sua economia é representada pelo setor industrial e de serviços. Considerando a complexidade socioeconômica, sugere-se uma Câmara Regional exclusiva para o Alto Tietê, uma vez que a demanda da região para o CONSEMA será intensa e complexa.

Câmara Regional Piracicaba / Sorocaba:

A região é composta pelas UGRHIs Piracicaba/Capivari/Jundiaí e Sorocaba, abrigando 90 municípios, com uma população de cerca de 9 milhões de habitantes. Semelhante à UGRHI do Alto Tietê, apresenta elevadas taxas de urbanização e densidade demográfica, além de possuir a economia baseada no setor industrial e de serviços.

Câmara Regional Baixo Tietê:

Atuante na região representada pelas UGRHIs Tietê Jacaré, Tietê Batalha e Baixo Tietê. Apesar de a UGRHI Tietê Batalha ser considerada região em industrialização, essa unidade apresenta prioritariamente vocação agrícola, com aspectos socioeconômicos interligados diretamente a este setor. É representada pelas três UGRHIs da Bacia do Tietê com os melhores índices de qualidade de água e com as menores pressões antrópicas. A população da unidade é de cerca de 2,5 milhões de habitantes distribuídos em 109 municípios, sendo que 94 deles apresentam população inferior a 20.000 habitantes.

Câmara Regional Paraíba do Sul:

Atuante na região representada pelas UGRHIs Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira. A proximidade entre as duas UGRHIs foi considerada fator determinante para a proposta desta

unidade, uma vez que ambas apresentam características distintas no que se refere aos condicionantes ambientais. Esta unidade é representada por uma região de elevado desenvolvimento industrial (Paraíba do Sul) e uma região com vocação conservacionista (Serra da Mantiqueira). A Serra da Mantiqueira é composta apenas por três municípios, com população total da UGRHI inferior a 70 mil habitantes, sendo o turismo a principal atividade econômica. Já a UGRHI Paraíba do Sul abriga aproximadamente 2 milhões de habitantes, distribuídos em 34 municípios. A região se destaca pelo desenvolvimento do setor industrial, além do significativo desenvolvimento agrícola. As pressões antrópicas na região estão diretamente relacionadas à ocupação desordenada, com falta de saneamento ambiental e ocupação de áreas protegidas.

Câmara Regional Rio Paranapanema e Aguapeí/ Peixe:

A ser composta por duas das três UGRHIs que formam a Vertente Paulista do Rio Paranapanema (Médio Paranapanema e Pontal do Paranapanema) e pelas duas UGRHIs da região Aguapeí e da região do Peixe. Abriga 121 municípios e cerca de 2 milhões de habitantes. Cerca de 90% dos municípios apresentam população inferior a 20 mil habitantes. Destaca-se a agropecuária como principal atividade econômica.

Câmara Regional do Rio Grande:

A ser composta por três das seis UGRHIs que pertencem à Região Hidrográfica do Rio Grande: Sapucaí/Grande, Baixo Pardo Grande, Turvo Grande e a UGRHI da Região Hidrográfica de São José dos Dourados. Abriga 111 municípios e uma população total de aproximadamente 2,8 milhões de habitantes, sendo que cerca de 90% deles tem população inferior a 20 mil habitantes. A região apresenta como principais atividades econômicas o setor industrial, em expansão, e o setor agropecuário.

Câmara Regional Pardo/Mogi:

A ser composta por duas UGRHIs da Região Hidrográfica do Rio Grande-Pardo e Mogi. São consideradas regiões em industrialização e em processo de expansão. Representam 61 municípios e aproximadamente 2,5 milhões de habitantes.

Câmara Regional Vertente Litorânea:

Atuante na região compreendida pelas UGRHIs da Baixada Santista e do Litoral Norte. Ambas apresentam área costeira e abrigam 13 municípios, com população aproximada de 800 mil habitantes. A única UGRHI classificada como industrial, e que de fato apresenta sua economia ligada ao setor, é a Baixada Santista, porém o Litoral Norte está em processo de desenvolvimento de atividades ligadas à exploração do petróleo do pré-sal, assim como todas as outras relativas à expansão do processo produtivo do Estado, como ampliação de rodovias e portos.

Câmara Regional do Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema:

A vocação e as características semelhantes das UGRHIs Ribeira de Iguape/Litoral Sul e Alto Paranapanema justificam uma Câmara Regional, ao mesmo tempo, separada das demais regiões costeiras do Estado e unida ao Alto Paranapanema. A Câmara abrange 57 municípios e uma população de cerca de 1 milhão e 200 mil habitantes e os menores índices sociais do Estado, abrigando municípios com baixos índices de riqueza, saneamento e desenvolvimento social. A vocação conservacionista está associada ao elevado grau de conservação de seus ecossistemas. Apresenta economia baseada na agricultura, turismo e extração mineral.