

# Integração dos Aspectos Ambientais nas Decisões: diferenciação de interesses no conselho municipal de política urbana de Santo André / SP<sup>1</sup>

## Environmental Policy Integration in Local Policies: the case of municipal urban policy council of Santo André, SP, Brazil

### Marcelo Prudente de Assis

Engenheiro Agrônomo, Doutorando pela Faculdade de Saúde Pública /USP.

Endereço: Av. Dr Arnaldo 715, Cerqueira Cesar, CEP 01246 904, São Paulo, SP, Brasil 15, CEP 01246-904, São Paulo SP, Brasil.

E-mail: marcelo.assis@usp.br

### Tadeu Fabrício Malheiros

Engenheiro Civil e Ambiental. Doutor em Saúde Pública. Professor da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

Endereço: Av. Trabalhador São-carlense, 400 CP 359, CEP 13566-590, São Carlos, SP, Brasil.

E-mail: tmalheiros@usp.br

### Gilda Collet Bruna

Arquiteta e Urbanista, Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professor Associado Pleno da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Endereço: Rua da Consolação 930 6 andar s/ 66, Consolação, 01302907, Sao Paulo, SP, Brasil.

E-mail: gilda@mackenzie.br

### Arlindo Philippi Jr

Engenheiro Civil e Sanitarista. Doutor em Saúde Pública. Professor Titular da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Pesquisador CNPq.

Endereço: Av Dr Arnaldo 715, Cerqueira Cesar, CEP 01156 -000, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: aphij@usp.br

### Juliana Pellegrini Cezare

Bióloga e Mestre em Saúde Pública. Faculdade de Saúde Pública /USP.

Endereço: Av. Dr Arnaldo 715, Cerqueira Cesar, CEP 01246 904, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: jpc@usp.br

<sup>1</sup> Os autores agradecem a FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, o apoio recebido por meio do Edital PPP7.

## Resumo

A integração dos aspectos ambientais pode ser potencializada por meio da inserção em políticas de outras áreas é a busca de objetivos ambientais em políticas setoriais, tais como de habitação, saúde, desenvolvimento urbano, entre outras. Dessa forma, o objetivo do presente estudo foi verificar se a integração dos aspectos ambientais ocorre nas decisões do Conselho Municipal de Política Urbana de Santo André, São Paulo. Para isso, foram feitas a análise da legislação relativa ao Conselho e entrevistas com conselheiros. Foi usada técnica da análise de conteúdo temática para tratamento dos dados. Os resultados mostraram que na legislação ocorre a integração dos aspectos ambientais. Nas entrevistas foram verificados diferentes entendimentos de integração e encontradas dificuldades similares àquelas encontradas na literatura internacional. Concluiu-se que o processo de integração dos aspectos ambientais ainda é incipiente e que o Conselho pode contribuir para seu avanço.

**Palavras-chave:** Integração ambiental; Colegiados Municipais; Integração setorial.

## Abstract

Integration of environmental concerns into other policy areas is defined as the pursuit of environmental goals within policies other than environment-related. The aim of this study was to verify how the integration of environmental concerns occurs at the Urban Policy Council of Santo André, São Paulo. In order to do so, two instruments were used: the analysis of the Council's legislation and interviews with Councilors. Thematic content analysis was used to treat data thus obtained. Results showed that environmental policy integration occurs at the legal level. We found different understandings regarding integration of environmental concerns and difficulties similar to those described in the literature. It was concluded that the process of integrating environmental concerns is still incipient, and that the councils represent a step forward in this matter.

**Keywords:** Environmental Integration; Municipal Councils; Sectoral Integration.

## Introdução

A necessidade de levar em conta os aspectos ambientais nas políticas é destacada no Relatório Brundtland: *a capacidade de optar por rumos sustentáveis para as políticas exige que se considerem as dimensões ecológicas dessas políticas tanto quanto suas dimensões econômicas, comerciais, energéticas, agrícolas, industriais e outras - não só nas mesmas agendas como nas mesmas instituições nacionais e internacionais* (CMMAD, 1991, p.351).

A Agenda 21 Global, em seu capítulo 8, prevê a integração entre meio ambiente e desenvolvimento nos planos político, de planejamento e de gestão. Seu objetivo geral é melhorar ou reestruturar o processo de tomada de decisões de modo a integrar plenamente nesse processo a consideração de questões sócio-econômicas e ambientais, garantindo, ao mesmo tempo, uma maior participação do público.

Para a Agência Ambiental Européia - European Environmental Agency (EEA, 2005a), a integração dos aspectos ambientais nas políticas de desenvolvimento emergiu como um conceito porque a política ambiental convencional, na maioria dos casos, tem sido incapaz de evitar as pressões exercidas sobre o meio ambiente pela sociedade. Segundo o citado trabalho, não tem sido dada suficiente importância às preocupações ambientais nas políticas públicas e nos processos políticos e, dessa forma, a política ambiental tem atuado de forma reativa aos impactos negativos causados pelas políticas e práticas socioeconômicas, ao invés de ser parte integrante da concepção dessas políticas. Nessa mesma linha, Lafferty e Hovden (2003), entendem que o setor ambiental, por si só, não é capaz de garantir os objetivos ambientais e que cada setor deve levar em conta os objetivos das políticas ambientais se realmente existir a vontade de atingi-los.

Segundo Lafferty (2002), a integração dos aspectos ambientais em políticas de outras áreas tem sido referida como "integração ambiental", "integração da política ambiental", "integração setorial", ou simplesmente, "integração dos aspectos ambientais em...". Para esse autor, a integração dos aspectos ambientais em uma dada política seria a incorporação dos aspectos ambientais em todos os estágios da elaboração de políticas nos setores políticos não

ambientais, com o reconhecimento dessa meta como um princípio condutor para seu planejamento e execução. Ela deve ser acompanhada de um esforço para agregar as supostas consequências ambientais na avaliação global dessa política, e também pelo compromisso de reduzir as contradições entre política ambiental e políticas setoriais, priorizando a primeira em relação às últimas. Tal conceito pode ser questionado pelo fato de *priorizar* as questões ambientais em relação às demais. De acordo com Scrase e Sheate (2002), haverá necessariamente uma perda de profundidade se as questões ambientais forem consideradas no mesmo patamar que as econômicas e sociais: a priorização das questões ambientais seria, então, um fator corretivo, já que estas foram pouco consideradas no passado.

Para a EEA (2005a), a integração da política ambiental envolve um contínuo processo para permitir que as questões ambientais sejam refletidas em todas as fases do ciclo de políticas. Isto geralmente demanda mudanças políticas, organizacionais e procedimentais, de forma que as questões ambientais sejam levadas em conta o mais cedo possível na elaboração da política, e que permaneçam na sua efetivação. Com isso, o produto da integração deve ser a melhoria da política como um todo, em consonância com as necessidades do desenvolvimento sustentável.

Lafferty e Hovden (2003) dividem a integração de política ambiental em duas dimensões: a horizontal e a vertical. A integração vertical indica o quanto um dado setor governamental adota e busca implementar os objetivos ambientais dentro de suas ações. Já integração horizontal mede a extensão em que a autoridade central desenvolveu uma abrangente estratégia transversal para integração da política ambiental.

Para Ross e Dover (2008), a integração dos aspectos ambientais é particularmente difícil por três razões: 1) ela vai contra os princípios da administração pública especializada e hierárquica; 2) a quantidade de outros setores relevantes (políticos, sociais, econômicos e de infraestrutura) que afetam o meio ambiente / desenvolvimento sustentável é muito grande; e 3) o meio ambiente como área de atuação do governo é relativamente fraco na maioria dos municípios: a área mais ampla do desenvolvimento sustentável está apenas emergindo como área de

atuação do governo.

Para a EEA (2006), o êxito da integração dos objetivos ambientais em uma política setorial depende de uma concepção cuidadosa do quadro político, de uma implementação adequada da política em questão, do acompanhamento e avaliação política e da cultura de cooperação adequada entre órgãos administrativos. Em documento anterior, a EEA (2005a) afirma que o sucesso da integração da política ambiental é afetado pela natureza do setor e pela medida em que os impactos ambientais são inerentes às atividades do referido setor. Esta agência destaca que também é importante a percepção da sociedade como um todo e também de *stakeholders* específicos, bem como sua capacidade de influenciar a elaboração e implementação de políticas.

Mickwitz e Kivimaa (2007) destacam o princípio da integração como um aspecto a ser considerado na avaliação de políticas. Para estes autores, existe uma necessidade de contar com avaliações focadas nos princípios das políticas, aí incluso o princípio da integração, e propõem uma abordagem que inclua os instrumentos por meio dos quais o princípio é supostamente posto em prática. Assim, a integração das questões ambientais em outras políticas é um fator a ser considerado na avaliação das políticas ambientais.

Por outro lado, partindo do conceito de política ambiental proposto por Mickwitz (2006) - *os esforços pelos quais as autoridades públicas exercem seu poder na tentativa de influenciar a sociedade em termos de valores e crenças, ação e organização de modo a melhorar, ou evitar a deterioração da qualidade ambiental (p. 9)* - fica implícito que não só políticas com objetivos ambientais como foco principal, *mas também políticas com objetivos ambientais incorporados entre seus propósitos chave sejam consideradas políticas ambientais (p. 11)*. Em outras palavras, a avaliação de políticas ambientais deve levar em conta não só os objetivos da política ambiental em si, mas também os objetivos ambientais inseridos nas demais políticas.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo discutir a integração dos aspectos ambientais nas decisões do Conselho Municipal de Política Urbana de Santo André-SP, considerado parte fundamental do processo de implementação de políticas urbanas do município.

## O Estatuto da Cidade e as Questões Ambientais

Com objetivo de contextualizar e melhor entender a relação entre a política urbana e a política ambiental, é interessante discutir como o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257), que estabelece diretrizes gerais da política urbana, trata da questão.

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), de acordo com Boeira e colaboradores (2009), é fruto da aproximação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana com o movimento ambientalista. Dessa forma, mesmo não tratando diretamente do meio ambiente urbano e sua qualidade, como lembra Milaré (2005), ele compreende de forma concisa e quase sempre implícita as exigências ambientais que se esboçam na Constituição Federal e na Política Nacional do Meio Ambiente.

De acordo com Torres (2007), o Estatuto da Cidade traz diretrizes e instrumentos cuja aplicação reflete diretamente na tutela ecológica. Mesmo que de forma insatisfatória e assistemática, ele ainda assim representa avanços em relação à proteção do meio ambiente urbano.

Já no parágrafo único do Artigo 1º, o Estatuto da Cidade *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*. Do modo como está escrito o parágrafo, na visão de Milaré (2005), o *equilíbrio ambiental* aparece como um simples acréscimo e teria, na cabeça do legislador, características diferentes do bem coletivo, da segurança e do bem-estar. Segundo este autor, essa *lassidão conceitual* em relação ao meio ambiente não é rara em textos legais, que costumam compartimentar a realidade ambiental em separado da realidade social.

O Estatuto da Cidade traz, no seu Artigo 2º, entre suas diretrizes gerais, vários pontos que remetem à questão ambiental: a) *garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações* (Inciso I); b) *planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espa-*

*cial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente* (Inciso IV); c) *ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar [...] a deterioração das áreas urbanizadas e [...] a poluição e a degradação ambiental* (Inciso V); d) *adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência* (Inciso VIII); e) *proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico* (Inciso XII); e) *audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população*.

De acordo com Torres (2007), o Estatuto da Cidade apresenta no seu Artigo 4º uma série de instrumentos que podem ser utilizados pelos municípios no atendimento da questão ambiental. Uma síntese desses instrumentos e sua relação com o meio ambiente é apresentada no Quadro 1.

Como se observa no Quadro 1, os instrumentos propõem ações que cuidam de várias formas do meio ambiente, como por exemplo, na procura da redução do espraiamento urbano, como no caso do Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios, ou mesmo mais explicitamente quando trata do Zoneamento Ambiental, dentre outros.

## Metodologia

Para fins de discussão aplicada, tomou-se como caso de estudo o Conselho Municipal de Política e Urbana do município de Santo André, São Paulo. A pesquisa foi feita como parte do *Projeto Avaliação Estratégica do Processo de Implementação das Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André - SP - Projeto MEGA*, desenvolvido em parceria da Faculdade de Saúde Pública da USP e Prefeitura de Santo André, com apoio da FAPESP, com objetivo de desenvolver a Metodologia de Ava-

## Quadro 1 - Instrumentos do Estatuto da Cidade que podem ser usados no atendimento da questão ambiental

Instrumento	Relação com o meio ambiente
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Inibe a retenção especulativa de imóveis urbanos, contribuindo para a redução do ritmo de espraiamento das manchas urbanas, reduzindo a pressão exercida pelo mercado imobiliário para a transformação de áreas rurais em urbanas, refletindo na preservação do meio ambiente natural do entorno destas cidades.
Instrumentos tributários e financeiros	O Poder Público pode estimular os empreendedores a construir em terrenos vazios dentro da cidade, e não nas áreas verdes da periferia.
Limitações administrativas	O município pode, por exemplo, limitar o gabarito de altura permitido às construções, melhorando a insolação, a ventilação e aspectos estéticos, com reflexos diretos na qualidade do ambiente urbano.
Tombamento	Poder Público poderá proteger bens de valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico, parte integrante do meio ambiente construído.
Instituição de unidades de conservação	O poder público poderá criar unidades de conservação de acordo as suas necessidades e objetivos locais.
Preempção	Confere ao Poder Público o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano necessário para os fins previstos no art. 26, dos quais merecem destaque: (VI) a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, (VII) a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental ou (VIII) a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.
Outorga Onerosa	É a possibilidade de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Os recursos arrecadados serão aplicados nos fins previstos no Art. 26, citados anteriormente.
Operações urbanas consorciadas	Tem o objetivo de alcançar em uma determinada área da cidade transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, através de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos moradores e proprietários da região, usuários permanentes e investidores privados.
Zoneamento ambiental	Trata-se de um instrumento que propiciará aos municípios a possibilidade de disciplinarem a ocupação e destinação de áreas geográficas para que elas atendam à sua vocação geoeconômica e ecológica.
Transferência do direito de construir	Autoriza o proprietário a exercer em outro local, ou alienar, o direito de construir de imóvel considerado necessário para fins, dentre outros, de preservação do meio ambiente natural, quando de interesse ambiental, ou construído, quando de interesse histórico, paisagístico, social ou cultural.
Estudo de impacto de vizinhança	Exigido para construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos efetiva ou potencialmente impactantes urbanisticamente. Deve levar em conta aspectos tanto de natureza urbanística, como de natureza ambiental, tais como ventilação, iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.
Plano Diretor	É o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município. Diante da natureza transversal da questão urbana, deve contemplar os aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Torres (2007).

liação Estratégica de Processo de Gestão Ambiental<sup>2</sup>. (Philippi Jr, Malheiros e Fernandes, 2009).<sup>3</sup>

O município de Santo André está localizado na Região Metropolitana de São Paulo e possui 676.407 habitantes (IBGE, 2012). Limita-se com os municípios de São Paulo, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Suzano, Mogi das Cruzes, Santos, Cubatão, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

O município totaliza 174,38 km<sup>2</sup> de área, dos quais 39,1% compreendem a área urbana e 55,1% estão incluídos em região de proteção ambiental. O nível de atendimento (Porcentagem de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso ao serviço) para os serviços de abastecimento de água, rede de esgoto e serviço regular de coleta de lixo são respectivamente 97,0%, 90,3% e 99,8%.

Na década de 1980 ocorreram importantes conquistas para os diversos atores da sociedade civil, em especial os movimentos sociais. Esses movimentos, que vinham se organizando desde os anos 1970, se fortaleceram então, imprimindo importantes marcas na Assembleia Constituinte de 1988 no plano dos direitos sociais e na criação de espaços de representação de atores coletivos na elaboração de políticas públicas (PMSA, 2006). Nesse contexto, as experiências de processos participativos em Santo André adquirem especial relevância.

A participação dos cidadãos é uma característica marcante da gestão de Santo André. O Orçamento Participativo foi implantado na gestão 1989-1992 e traz como inovação a participação dos cidadãos na elaboração e acompanhamento do orçamento público. O projeto Cidade Futuro - Agenda do Milênio é uma proposta de planejamento estratégico a médio e longo prazo com a participação ativa de vários segmentos da cidade, com vistas a alcançar um desenvolvimento integrado e sustentável - econômico, social e ambiental. O município conta com 22 conselhos temáticos, que têm como papel discutir as políticas para os diversos temas, como Saúde, Educação, Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano,

entre outros (PMSA, 2006).

Santo André possui uma Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental instituída pela Lei nº 7733, de 14 de outubro de 1998 (Santo André, 1998), que criou o Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental - SIMGESA. Dele fazem parte: a) o Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental - COMUGESAN, como órgão consultivo e deliberativo; b) o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André, SEMASA, como órgão técnico e executivo; c) as demais secretarias de governo como órgãos colaboradores. Este último item mostra uma visão coerente com os princípios da integração ambiental, segundo os quais política ambiental é feita com a participação dos diferentes setores da administração.

O Conselho Municipal de Política Urbana (CPMU) foi criado pela Lei Nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 (Santo André, 2004), que instituiu o Plano Diretor do município. O Conselho é composto por 19 Conselheiros do Poder Público e 19 Conselheiros representando a Sociedade Civil.

O Conselho tem como competências: a) acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação; b) deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor; c) acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais; d) deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal; e) gerir os recursos oriundos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; f) monitorar a concessão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e a aplicação da transferência do direito de construir; g) aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas; h) acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos; i) zelar pela integração das políticas setoriais; j) deliberar sobre as omissões e casos não perfeitamente definidos pela legislação

2 PHILIPPI, JR, A. MALHEIROS, T.M, FERNANDES, V. Relatório de pesquisa, parte integrante do projeto MEGA. Avaliação Estratégica do Processo de Efetivação das Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André - SP. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública / USP. 2009

3 PHILIPPI, JR, A. MALHEIROS, T. M., FERNANDES, V. Relatório de pesquisa, parte integrante do projeto MEGA. Avaliação Estratégica do Processo de Efetivação das Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André - SP. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública / USP. 2009 (mimeografado)



urbanística municipal; k) convocar, organizar e coordenar as conferências e assembleias territoriais; l) convocar audiências públicas; e m) elaborar e aprovar o regimento interno. O CMPU é regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 15.176, de 23 de fevereiro de 2005 e pelo Decreto Municipal Nº 15.236, de 28 de junho de 2005, que aprova seu regimento interno.

Para atingir o objetivo proposto no presente trabalho, foram feitas: a) análise da Legislação do Conselho, buscando elementos indicativos da integração dos aspectos ambientais, e b) entrevistas com os Conselheiros, buscando a percepção de *stakeholders* específicos, conforme destacado pela EEA (2005a). As legislações analisadas foram a lei de criação do Conselho (que também cria o Plano Diretor) e os decretos que o regulamentam. As entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2008. Foram entrevistados 15 Conselheiros do Poder Público e 14 da Sociedade Civil. As questões versaram sobre: a) se o Conselho considera os aspectos ambientais no momento de suas decisões; b) quais as dificuldades para consideração dos aspectos ambientais; e c) qual a importância do conselho para política ambiental.

Para análise do material, foi usada a técnica de análise de conteúdo temática (Gomes, 2007), com algumas adaptações. Segundo o citado autor, a análise de conteúdo costuma apresentar as seguintes fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados/inferência/interpretação, mas esses procedimentos não precisam necessariamente ocorrer de forma sequencial.

Conforme destacado por Gomes (2007), a análise e interpretação no âmbito de uma perspectiva qualitativa não têm como finalidade contar opiniões ou pessoas: o foco é a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais que se pretende investigar. No presente caso, foram analisadas opiniões dos conselheiros em função do caráter exploratório da pesquisa.

## Resultados e Discussão

Ao analisar a legislação do CMPU, pode-se perceber que, no que se refere à política urbana, a integração da política ambiental, presente na legislação federal (Estatuto da Cidade), repercute na municipal. Dessa

forma, entende-se que a integração da política ambiental na política urbana é um princípio previsto na Legislação e que deve ser adotado nos trabalhos do Conselho.

O Plano-Diretor de Santo André, elaborado em atendimento ao Capítulo III do Estatuto da Cidade, repete essa inserção das questões ambientais ao longo de seu texto, trazendo entre seus princípios a sustentabilidade - aqui definida como *desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as presentes e futuras gerações* (Art. 3º e 6º) - e estabelecendo entre os critérios para o cumprimento da função social da propriedade a *proteção do meio ambiente* (Art. 5º). E, pelo Artigo 8º, o Plano Diretor de Santo André traz como objetivos gerais da Política Urbana: a) promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável; b) promover o equilíbrio entre a proteção e ocupação das áreas de mananciais, assegurando sua função de produtora de água para consumo público; c) elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção dos ambientes natural e construído; d) fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental; e) estimular parcerias com institutos de ensino e pesquisa visando a produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas.

Nesse sentido, como mencionado acima, o Plano Diretor incorpora e mesmo detalha os instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade que podem ser usados no atendimento da questão ambiental como discutido anteriormente. Ele traz também entre suas Diretrizes Setoriais um Capítulo sobre o “Saneamento Ambiental Integrado” onde a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, estabelecida pela Lei 7733, de 1998, é reforçada.

No que se refere aos decretos que regulamentam o CMPU, estes são mais focados em questões operacionais do Conselho, sem se deter em princípios como a integração das questões ambientais. Assim é que, constatada a presença da integração das questões ambientais na legislação, foi questionado aos Conselheiros: a) se as decisões do Conselho levam em conta os aspectos ambientais; b) quais as dificul-

dades para consideração dos aspectos ambientais; e c) qual o papel do conselho para a política ambiental do município.

De acordo com as entrevistas, foi constatado que a maioria dos conselheiros do CMPU entende que o conselho considera os aspectos ambientais no momento de suas decisões. Para aqueles que disseram que os aspectos ambientais são considerados, foi lembrado que isso está *em processo, que ainda pode melhorar muito*, ou, nas palavras de um Conselheiro: *estamos engatinhando*. Foi citado também que *no CMPU a preocupação com a questão ambiental está além de todos os outros conselhos* do Município.

Agora, os entendimentos sobre o que seria a integração dos aspectos ambientais variam. Alguns entendem que isso ocorre por força da legislação. Outros realçam a participação do órgão ambiental no CMPU e a participação das entidades ambientalistas e de pessoas ligadas ao meio ambiente como importantes elementos para a integração dos aspectos ambientais. Outros ainda destacam a relevância do levantamento dos aspectos ambientais e apontam também a existência de um condicionamento das decisões a pareceres da área ambiental. Por outro lado, enquanto um Conselheiro do Poder Público relata que a análise principal do Conselho não é o meio ambiente, Conselheiros da Sociedade Civil entendem que esse aspecto ambiental, sim, é *um ponto chave, uma prioridade do conselho*. Dizem:

*Essa é uma prioridade do Conselho. Se a gente vê que tem uma coisa inviabilizando a questão do meio ambiente nós não aprovamos. [...] É fundamental para nós a questão do meio ambiente [...], não só para nós, mas para nossos filhos no futuro...*

Mas, por outro lado, alguns relatam que *nem todos os conselheiros visam* (e focalizam) *essa parte do meio ambiente* e que existe a *clássica tensão entre meio ambiente e desenvolvimento*, pois existem *tentativas de by-passar o conselho* (entrando com a questão diretamente) *via Legislativo* que estaria *a serviço dos interesses econômicos* e que, mesmo que estudos mostrem o contrário - que a questão ambiental é relevante - acabam aprovando projetos que provocam *estragos* no meio ambiente.

Um conselheiro da sociedade civil relata que *“a coisa é mais ampla e mais complicada. Não adianta preservar, (ao) aplicar essa questão da parte ambien-*

*tal, mas esquecer dos outros fatores. Se você não tem área para colocar as pessoas que estão ocupando uma área de preservação ambiental, por exemplo, e, não há financiamento para essas pessoas de baixa renda, eles vão estar cada vez mais fazendo coisas que não deviam”* e impactando negativamente o meio ambiente.

Tomando como referência os fatores apontados pela EEA (2006) para se obter o êxito da integração dos objetivos ambientais em uma política setorial, pode-se depreender que, no presente caso do Município de Santo André, há importantes avanços na concepção das políticas. Não existem, porém, o acompanhamento e avaliação sistemática dessas políticas, o que não permite verificar se a implementação está sendo feita adequadamente. É que a cultura de cooperação entre órgãos administrativos, como se verá a seguir, também ainda não é uma realidade.

A citação dos conselheiros de que a integração dos aspectos ambientais no CMPU está em início de processo, e de que há muito por caminhar, não é muito diferente das conclusões dos estudos conduzidos em outros países. O EEA (2005a) avaliou o estado da integração dos aspectos ambientais nos países da Europa: nas conclusões do trabalho aparecem expressões como *muito precisa ser feito* ou *boas práticas estão emergindo*. Destaca-se aí a Suécia como um dos países que faz uso de estratégias de integração. Emmelin e Nilsson (2006) constataram, porém, nesse mesmo país, que essa integração se dá mais no nível retórico: na prática, ela ainda não ocorre. Para Ross e Dover (2008), em trabalho feito na Austrália, o progresso da integração dos aspectos ambientais na política pública até o momento só considerou as opções mais fáceis, faltando ainda enfrentar os maiores desafios.

Dificuldades semelhantes são encontradas em Santo André, no que se refere à inserção dos aspectos ambientais no CMPU, pois apenas uma pequena parte dos entrevistados não vê problemas. Contribuiu para isso, relatam os Conselheiros, o entendimento de que a questão ambiental é de suma importância e inclusive a parceria com o órgão ambiental.

Entre as dificuldades relatadas para consideração dos aspectos ambientais, estão o *conflito de interesses ambientais versus urbanos ou sociais; a*



*falta de conhecimento das pessoas; a legislação descolada da realidade; a demora do órgão ambiental em se manifestar; os passivos ambientais, invasões, ocupações; a dificuldade de quantificar impactos da ocupação urbana; a falta de integração entre os órgãos do governo e a baixa sensibilização ambiental (dos técnicos) do governo.* Das falas dos conselheiros mostrando tais dificuldades, destacam-se:

Das entrevistas realizadas, com relação a inserção dos aspectos ambientais, destaca-se:

*A gestão ambiental é uma decisão de governo. Eu quero que no meu governo a gestão ambiental funcione. Então ela vai ser transversal [...] Às vezes, o cara acha que a Secretaria de Serviços Municipais não tem nada a ver com a questão ambiental. Ah, não, meu negócio é pavimentar.*

*Como a cidade cresceu sem ordenamento, sem planejamento, hoje existem ocupações em áreas de manancial onde você não pode fazer mais nada [...]. E o CMPU nesse momento se sente atado algemado e não pode fazer nada. O que a gente pode fazer é não deixar que isso aconteça pro futuro, porque aquilo que as autoridades fizeram vista grossa até o momento, está feito.*

No que se refere à contribuição do CMPU para a política ambiental, alguns conselheiros o consideram um *parceiro do Conselho Ambiental*, e assim mais como um *avalista dos empreendimentos*. Na visão de um conselheiro do Poder Público: *O Plano Diretor veio para cobrir uma parte da questão ambiental que não era considerada [...]. Não existia um tratamento ambiental mais integrado com relação espaço urbano. O CMPU e o Plano Diretor vieram para fazer esse complemento.*

Alguns conselheiros relatam também a importância do CMPU por tratar as questões urbanas de forma integrada com as questões ambientais e sociais, como se pode ver na colocação abaixo:

*Se não tiver mais uma vez uma única ação das secretarias, acaba resolvendo o problema da questão ambiental, mas não resolve os problemas habitacionais, da saúde, da acessibilidade.*

*O CMPU é de fundamental importância. Até porque se preocupa com a questão dos moradores da cidade, tanto na área social como na área ambiental.*

Outras questões que surgiram foram o papel do CMPU como proponente de instrumentos para colo-

car em prática a política ambiental, em consonância com a visão de Torres (2007), como um início para evitar a ocupação desordenada, assegurando assim o cumprimento das normas ambientais.

Também, na linha da participação, foram destacados que a participação incorpora melhoria nos projetos e que essa participação gera um comprometimento da sociedade:

*Quando as questões de interesse público são discutidas com outros setores da sociedade você tem maior grau de comprometimento da sociedade com relação a isso do que quando ela é de certa maneira imposta pelo poder público.*

Aparece também a visão de que política ambiental é feita pelo setor ambiental, em uma visão bem convencional de política ambiental conforme destacado por EEA (2005a), cabendo aos demais setores cumpri-la: *política ambiental se faz no Conselho de Meio Ambiente, a gente adota aqui* (no CMPU).

De maneira geral, os conselheiros não demonstraram um entendimento claro do que seria a integração dos aspectos ambientais, e algumas das dificuldades citadas foram mais dificuldades da política ambiental em si do que necessariamente dificuldades para integração. Algumas falas confirmaram as dificuldades apontadas por Ross e Dover (2008) para integração dos aspectos ambientais: a especialização e hierarquia da administração pública (*o Conselho Ambiental faz, a gente adota*); a quantidade de outros setores relevantes (conflitos com os aspectos econômicos e sociais); e, diferente desses autores, a maioria vê área ambiental como uma área forte dentro do governo. Essa maior força da área ambiental está relacionada ao fato de que a maior parte da área do Município está inserida em uma Área de Proteção e Recuperação de Mananciais, cuja legislação é bastante restritiva.

Lafferty e Hovden (2003) e EEA (2005a) destacam a importância da existência de estratégias de desenvolvimento sustentável de longo prazo para integração das questões ambientais. Mas mesmo na Comunidade Européia, de acordo a EEA (2005b), as iniciativas de integração dos aspectos ambientais consistem de abordagens *bottom-up* (de baixo para cima) com departamentos e ministérios ambientais tentando persuadir os outros do valor e da importância dessa integração, em alguns casos completadas

por estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável ou planos de ação ambiental. No presente estudo, embora o Município possua o “Santo André Cidade Futuro”, que equivale à Agenda 21 local, em nenhum momento os entrevistados citaram a sua existência. Segundo a EEA (2005a), a fraqueza das estratégias de desenvolvimento sustentável está relacionada à sua natureza branda (não têm força de lei) e a falta de visão e caminhos para atingir os objetivos: na Europa há poucas evidências de que essas estratégias estejam sendo implementadas. Em Santo André, a estratégia de desenvolvimento sustentável (Santo André Cidade Futuro) apresenta as mesmas fraquezas e sua implementação também não teve continuidade, permitindo inferir que a inserção das questões ambientais não se dá a partir de uma orientação maior, mas de baixo para cima.

Por fim, cabe realçar o importante papel do Conselho para atingir um nível mais elevado de integração das questões ambientais nas questões urbanas, já que ele pode ser visto como um caminho para garantir a participação, em todos os níveis do processo de tomada de decisões, dos indivíduos, grupos e organizações interessados, conforme preconizado pela Agenda 21 Global.

## Conclusões

Pode-se destacar que o entendimento de integração dos aspectos ambientais varia bastante entre os conselheiros.

No entanto, não se pode entender que os aspectos ambientais estejam integrados apenas porque a legislação assim o determina. E é neste sentido que se observou. No entanto, há um grande avanço quando os conselheiros manifestaram que consideram os limites impostos pela lei no momento de suas decisões.

E neste contexto, de tradução dos objetivos estabelecidos na Lei em questões e aspectos concretos da tomada de decisão, é que os Conselhos, enquanto locais de aprendizado coletivo dos diferentes atores da gestão urbana, podem. O papel dos Conselhos como local de aprendizado pode contribuir muito para o avanço da integração dos aspectos ambientais em políticas setoriais municipais.

Por fim, como realçaram alguns conselheiros, o Conselho está apenas engatinhando: há muito que avançar, mas os primeiros passos estão dados.

## Referências

- BOEIRA, S. L.; SANTOS, A. C. B.; SANTOS, A. G. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 695-712, maio/jun. 2009.
- BRASIL. Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 4 mai. 2009.
- CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- EEA - European Environment Agency. *Environmental policy integration in Europe - state of play and an evaluation framework*. Copenhagen: EEA, 2005a (EEA Technical report No 2/2005).
- EEA - European Environment Agency. *Environmental policy integration in Europe - Administrative culture and practices*. Copenhagen: EEA, 2005b (EEA Technical report No 5/2005).
- EEA - European Environment Agency. *Avaliação da integração da dimensão ambiental na política agrícola da União Européia (EEA Briefing 01/2006)*. 2006. Disponível em: [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewParametricSearch-SimpleOfferSearch?webform-id=WFSimpleSearch&DefaultButton=findSimple&WFSimpleSearch\\_NameOrID=Environmental+policy+integration&SearchConditions=&SearchType=1&findSimple.x=4&findSimple.y=7](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewParametricSearch-SimpleOfferSearch?webform-id=WFSimpleSearch&DefaultButton=findSimple&WFSimpleSearch_NameOrID=Environmental+policy+integration&SearchConditions=&SearchType=1&findSimple.x=4&findSimple.y=7). Acesso em: 27 jul. 2009.

EMMELIN, L.; NILSSON, J. Integration of environment into regional growth policy - the lack of environmental consideration in implementation. In: EMMELIN, L. (Ed.). *Effective environmental assessment tools* - critical reflections on concepts and practice. (BTH Research Report 2006:03). Karlskrona: Blekinge Institute of Technology, 2006. Disponível em: <[http://www.sea-mist.se/tks/mist.nsf/\(WebFiles\)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/\\$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-%20critical%20reflections%20on%20concepts%20and%20practice,%20MiSt%20BTH.pdf](http://www.sea-mist.se/tks/mist.nsf/(WebFiles)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-%20critical%20reflections%20on%20concepts%20and%20practice,%20MiSt%20BTH.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2008.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social* - teoria, método e criatividade. 26.ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 79-107.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades@ - Município de Santo André. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=sp>>. Acesso em: 26 de Nov. 2012

LAFFERTY, W. *Adapting government practice to the goals of sustainable development*. Paris: OECD, 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/30/54/1939762.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2008.

LAFFERTY, W.; HOVDEN, E. Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental Politics*, London, v. 12, n. 3, v. 1, p. 1-22, 2003.

MICKWITZ, P.; KIVIMAA, P. Evaluating policy integration: the case of policies for environmentally friendlier technological innovations. *Evaluation*, London, v. 13, n. 1, p. 68-86, 2007.

MICKWITZ, P. *Environmental policy evaluation* - concepts and practice. Vaajakoski: Finnish Society of Sciences and Letters, 2006. 188p.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PMSA - Prefeitura Municipal de Santo André. Profundización del estudio de caso de la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Santo Andre - Brasil. In: PROYECTO INCLUIR (Cord.). *El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial*. Venecia: Centro Internacional de Gestión Urbana, 2006. p. 44-75.

ROSS, A.; DOVERS, S. Making the harder yards: environmental policy integration in Australia. *The Australian Journal of Public Administration*, Adelaide/Sidney, v. 67, n. 3, p. 245-260, set. 2008.

SANTO ANDRÉ (Município). Lei nº 7.733, de 14 de outubro de 1998. Dispõe sobre a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências. Disponível em <

<http://www.semasacmsandre.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/LEIMUN7733.98.pdf:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=7733&tipo=1&data=14101998.br>>. Acesso em: 6 mai. 2008.

SANTO ANDRÉ (Município). Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor Participativo do Município de Santo André. Disponível em: <[http://www3.santoandrewww.cmsandre.sp.gov.br/portalnegocios/images/stories:8080/portalcidadao/download/lei\\_8.696.pdf.html?numero=8696&tipo=1&data=17122004](http://www3.santoandrewww.cmsandre.sp.gov.br/portalnegocios/images/stories:8080/portalcidadao/download/lei_8.696.pdf.html?numero=8696&tipo=1&data=17122004)>. Acesso em: 6 mai. 2008.

SCRASE, J. I.; SHEATE, W. R. Integration and integrated approaches to assessment: what do they mean for the environment? *Journal of Environmental Policy & Planning*, London, v. 4, p. 275-294, 2002.

TORRES, M. A. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 45, ano 12, p. 196-212, jan./mar. 2007.