



## SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE ILHA SOLTEIRA – SP

DOI:10.19177/rgsa.v7e32018551-571

**Thais Pigozzi Codo Amaral<sup>1</sup>**  
**Allana Lojó Pizápio<sup>2</sup>**  
**Denise Gallo Pizella<sup>3</sup>**

### RESUMO

Os municípios brasileiros possuem em termos de gestão ambiental, deficiências institucionais. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo identificar as potencialidades e os desafios para a gestão ambiental municipal, tendo por estudo de caso a estrutura do Sistema Municipal de Meio Ambiente do município de Ilha Solteira, SP. Dessa forma, foi realizada uma pesquisa qualitativa e documental referente ao desenvolvimento institucional ambiental do município, compreendendo: a estruturação do órgão setorial destinado ao meio ambiente e a evolução de suas competências; a criação e o regimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e a capacidade financeira para o tratamento das questões ambientais locais. Além disto, foi realizada uma entrevista semi-estruturada a um gestor municipal local, e um questionário estruturado a dois membros do Conselho de Meio Ambiente. O Órgão ambiental se encontra no Departamento de Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Meio Ambiente possui uma estrutura paritária e com caráter consultivo. Quanto ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, apesar de criado por meio de lei municipal, ainda não se encontra ativo, o que dificulta a gestão ambiental em termos orçamentários. Visto os obstáculos que o município possui em termos de gestão ambiental, propõem-se as seguintes medidas genéricas para saná-los: a criação de um órgão exclusivo de meio ambiente; o estímulo a uma ampla participação social nas reuniões do Conselho e, por fim, a ativação do Fundo Municipal de Meio Ambiente, de modo à complementar o orçamento municipal destinado ao meio ambiente.

**Palavras-chave:** Órgão ambiental municipal; Conselho Municipal de Meio Ambiente; Fundo Municipal de Meio Ambiente.

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Biológicas. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Departamento de Biologia e Zootecnia. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". E-mail: [thaispcamaral@gmail.com](mailto:thaispcamaral@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Biológicas. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Departamento de Biologia e Zootecnia. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". E-mail: [allanapizapio@gmail.com](mailto:allanapizapio@gmail.com)

<sup>3</sup> Docente do curso de Ciências Biológicas. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Departamento de Biologia e Zootecnia. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". E-mail: [denise@bio.feis.unesp.br](mailto:denise@bio.feis.unesp.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trás em bojo uma série de inovações em termos de direitos difusos e mecanismos de divisão de poderes entre os entes federativos.

Em termos de competências para implementar a legislação ambiental brasileira, a Carta Magna determinou a gestão compartilhada entre os todos os entes federativos, ou seja, entre União, Estados e Municípios, concedendo a estes um novo *status* político e jurídico, com autonomia e potencialidade de auto-organização no tocante à gestão ambiental. Em matéria ambiental, a Constituição Federal consolidou, neste sentido, o princípio de descentralização administrativa já presente na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei No. 6938/81) com a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Por meio deste, os municípios passaram a ter a competência para o controle e fiscalização de atividades capazes de ocasionar degradação ambiental, assim como de elaborar normas e padrões de qualidade necessários à garantia da qualidade ambiental, de forma complementar ao estado e à União (BRASIL, 1981).

Deste modo, coube aos municípios, de forma compartilhada com os demais entes da federação, a gestão ambiental, definida por Souza (2000) como procedimentos que visam a conciliação entre desenvolvimento e qualidade ambiental. Já no tocante à localidade, a gestão ambiental municipal pode ser compreendida como um processo político-administrativo onde cabe ao poder público local, por meio das figuras do Executivo e Legislativo, a tarefa de formular, implementar e fiscalizar as políticas ambientais em conjunto com a sociedade, de modo a garantir aos seus cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004).

O município pode ser concebido como uma unidade territorial privilegiada na gestão ambiental, já que os problemas ambientais se apresentam de forma mais diretamente relacionados ao cotidiano dos cidadãos, o que facilita seu diagnóstico e a tomada de decisão por parte da administração pública local (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2008). Deste modo, é fundamental que apresentem uma estruturação institucional, administrativa e financeira adequada para desempenharem tais funções de modo efetivo (NASCIMENTO, 2008).

Entretanto, alguns autores (SCARDUA; BURSZTYN, 2003; NASCIMENTO, 2008; LEME, 2010) apontam que, não obstante a importância da descentralização da gestão para a implementação de políticas públicas ambientais e os avanços alcançados nas últimas duas décadas, a maioria dos municípios enfrenta problemas estruturais e políticos que obstaculizam seu papel gestor.

Primeiramente, há as dificuldades de cunho institucional, representada pela estrutura organizacional do município para o trato das questões ambientais. Assim como em âmbito federal, é necessária a existência de um órgão local responsável pela gestão ambiental, seja por meio de secretaria, departamento ou diretoria de meio ambiente. Neste sentido percebe-se, de acordo com a base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), um grande crescimento no país como um todo em termos da criação de órgãos municipais de meio ambiente, em que cerca de 88% apresenta algum órgão responsável pelo assunto (IBGE, 2013). No entanto, são entidades que, em sua maioria, compartilham a pasta como outras políticas públicas e não é possível aferir o grau de comprometimento das administrações locais no trato das questões ambientais.

Visando estabelecer uma gestão ambiental municipal participativa, deve-se ressaltar a importância dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, os quais, para desempenhar adequadamente este papel, necessitam apresentar uma composição paritária entre governo e sociedade civil e com papel deliberativo além de meramente consultivo, a fim de exercer um controle social das atividades do poder executivo. Além disto, levanta-se a questão da representatividade dos Conselhos, que é ameaçada por práticas clientelistas presentes na cultura política brasileira (JACOBI, 2003; SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Não obstante a necessidade de órgão gestor específico para meio ambiente e de canais participativos, levanta-se a carência de funcionários capacitados para a gestão, uma realidade presente na maioria dos municípios brasileiros e a falta de recursos próprios, representado pelos Fundos Municipais de Meio Ambiente e orçamentos municipais exclusivos, o que dificulta a implementação e fiscalização de políticas públicas ambientais (LEME, 2010).

Dada a realidade da descentralização da política ambiental brasileira, há uma necessidade de se analisar as oportunidades e dificuldades encontradas pelos municípios em efetivá-la de modo adequado, o que perpassa pela institucionalização

de políticas públicas na área, a existência de corpo técnico nas prefeituras, a presença e forma de atuação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e os recursos disponíveis para o exercício das atribuições locais na gestão ambiental, dentre outros aspectos. Neste sentido, este trabalho se objetivou a analisar as capacidades e dificuldades quanto ao desempenho da gestão ambiental local, representado pelo Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), tendo por estudo de caso o município de Ilha Solteira, situado a noroeste do estado de São Paulo.

## 2 METODOLOGIA

Em relação à natureza deste trabalho, de acordo com Severino (2010) tratou-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, com estudo de caso, cuja natureza das fontes utilizada para a abordagem e tratamento do objeto de estudo foi essencialmente a pesquisa documental. As etapas utilizadas na pesquisa foram as seguintes:

a. Foi realizada uma pesquisa documental referente ao desenvolvimento institucional ambiental do município, compreendendo: o estabelecimento e estruturação do órgão setorial destinado ao meio ambiente e a evolução de suas competências; a criação e o regimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e a capacidade financeira para o tratamento das questões ambientais locais. Para tanto, foram analisadas as legislações municipais relacionadas à área ambiental desde sua emancipação em 1991, adquiridas juntamente ao sítio eletrônico da prefeitura municipal de Ilha Solteira e à sua sede física. Além disto, informações verbais acerca de decisões sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente no período de 2009 a 2011 foram adquiridas juntamente a um de seus membros.

b. Posteriormente, foi realizada uma entrevista semi-estruturada, de caráter anônimo, a um gestor municipal que atuou no órgão ambiental no período estudado (1991 à atualidade), e um questionário estruturado a dois membros do Conselho de Meio Ambiente (atuantes, respectivamente no período de 2009 a 2011 e de 2012 até o momento), a respeito da gestão ambiental municipal, com o intuito de

solucionar possíveis lacunas de informações identificadas nos documentos obtidos no item “a” desta seção.

### 3 ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE ILHA SOLTEIRA, SP.

O município de Ilha Solteira localiza-se no sudeste do Brasil, no extremo noroeste do Estado de São Paulo, a uma distância de 680 km da capital estadual, onde faz divisa com o Estado do Mato Grosso do Sul. O município abrange uma área total de 652,641 km<sup>2</sup> e se estende, em boa parte, pela margem paulista do rio Paraná, na divisa com o Mato Grosso do Sul e abaixo da confluência com o rio São José dos Dourados. Ao sul, faz divisa com o município de Itapura, onde o rio Tietê deságua no rio Paraná (IBGE, 2015; SÁVIO, 2011). A Figura 1 ilustra a localização do município de Ilha Solteira - SP.

Figura 1 – Localização do município de Ilha Solteira no estado de São Paulo, Brasil.



Fonte: Wikiwand<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.wikiwand.com/pt/Ilha\\_Solteira](http://www.wikiwand.com/pt/Ilha_Solteira)>. Acesso em: 23 Nov. 2016.  
R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 3, p.551-571, jul/set. 2018.

De acordo com o último censo demográfico, realizado no país em 2010, Ilha Solteira possuía 25.064 habitantes, dos quais 23.520 (93,84%) eram moradores da zona urbana e apenas 1.544 (6,16%) residiam na zona rural. Seu IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que é a medida comparativa utilizada pela ONU para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico da população, é de 0,812, que classifica o município como um dos melhores do Estado de São Paulo, e o seu PIB (Produto Interno Bruto), que é a soma de todos os bens e serviços produzidos durante determinado período foi de R\$ 1,39 bilhão em 2012 (IBGE, 2010; 2013).

As atividades que mais influenciam na economia do município e que mais geram empregos são a Usina Hidrelétrica de Ilha Solteira, atualmente administrada pela *China Three Gorges Corporation* (CTG), e as usinas de cana-de-açúcar da região. Mas, além dessas grandes empresas, as atividades agrícola, pecuária e de aquicultura também são muito importantes.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 O órgão responsável pela gestão ambiental**



Após a emancipação do município de Ilha Solteira no final do ano de 1991, foi instituído o Código Sanitário e de Posturas do Município de Ilha Solteira, por meio da Lei nº 102 de 1993, que trata de medidas de policia administrativa em matéria de higiene, ordem pública, preservação do patrimônio municipal, atividades comerciais, industriais e demais ações que afetem o sossego e o bem-estar da população. Tal Código possui uma vertente higienista, ao tratar a questão ambiental como algo relativo notadamente à limpeza pública, incluindo o controle de atividades relacionadas ao uso e destinação de matérias-primas, de produtos e resíduos gerados por atividades domésticas, comerciais e industriais que possam causar danos ou prejudicar a saúde da população (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 1993).

Em 01 de julho de 1993, foi criada a Lei Orgânica do Município, que dispõe de um capítulo destinado ao Meio Ambiente, onde é instituído, por meio do artigo 152, um Sistema Administrativo Municipal de Meio Ambiente:



[...] O município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental e de poluição, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública, direta, assegurada a participação da coletividade.

**Parágrafo Único** - O Sistema mencionado no “caput” deste artigo será coordenado por órgãos da administração direta, e será integrada por:

- a) um conselho municipal do meio ambiente, órgão colegiado, normativo e recursal, com participação dos segmentos da sociedade civil cuja composição será definida em lei;
- b) órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental [...].

(CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA SOLTEIRA, 1993, Cap. VI, artigo 152º).

Deste modo, já era prevista a criação de um sistema de gestão ambiental no município, com a instituição de órgãos mais adequados à gestão, como um Órgão Executivo e um Conselho de Meio Ambiente, composto por representantes tanto do poder público como da sociedade civil (CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA SOLTEIRA, 1993).

No ano de 2008, é elaborado e sancionado o Plano Diretor do Município, instituído sob a Lei Complementar Nº 151 de 01 de julho de 2008, o qual trata de assuntos referentes ao desenvolvimento urbano, rural, ambiental, social e econômico do município, se destacando como um instrumento para efetivar a proteção ambiental de forma articulada e coordenada com as demais matérias de interesse local, principalmente pelo fato de o Plano Diretor não ser limitado apenas ao espaço urbano, mas a todo o território municipal (MILARÉ, 1999). Em seu capítulo referente à gestão ambiental, são instituídos os princípios, objetivos, diretrizes e ações estratégicas da política municipal de meio ambiente, incluindo a criação de um Conselho Municipal de Meio Ambiente de caráter consultivo ligado ao Conselho da Cidade, um Fundo Municipal de Meio Ambiente e a adesão do município ao Programa Município VerdeAzul Paulista (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2008).

Mesmo tendo sido previsto um Sistema Administrativo Municipal de Meio Ambiente composto por um Órgão Executivo e um Conselho Municipal de Meio Ambiente desde 1993, tal Órgão foi estruturado no município apenas em 2002, atuando junto à Secretaria Municipal de Saneamento Básico e Meio Ambiente. Por meio de reorganização administrativa do município em 2005, passou a fazer parte do Departamento de Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente. No entanto, no ano de 2013, a partir de uma nova organização da estrutura administrativa que se deu por

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 3, p.551-571, jul/set. 2018.

meio da Lei Complementar Nº 270/2013, o Órgão Municipal de Meio Ambiente, qual seja, o Departamento de Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente, passou a fazer parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, onde se encontra estruturado desde então (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2002; 2005; 2013).

Segundo informações verbais<sup>2</sup>, o corpo técnico do Departamento é composto por um Diretor, cujo cargo é o único comissionado, e sete servidores concursados, sendo um engenheiro agrônomo, um engenheiro ambiental (ainda não contratado por questões orçamentárias), um médico veterinário e quatro técnicos agropecuários. Neste sentido, verifica-se a predominância do setor agropecuário no órgão ambiental, levantando a questão da importância dada à variável ambiental no Departamento, a qual necessita de uma maior multidisciplinaridade para uma adequada atuação, visto que a questão ambiental é transversal a todas as áreas de conhecimento. Neste sentido, Ávila e Malheiros (2012) abarcam a necessidade de que os funcionários públicos que atuam na área ambiental na municipalidade sejam devidamente capacitados para analisar e interpretar os problemas ambientais que ocorrem no município para então criar soluções de caráter técnico e administrativo adequados às diversas situações que lhe são apresentadas.

Em relação às atribuições do Departamento de Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente, não há um Regimento Interno para tal, o que dificulta tanto para os funcionários atuantes no órgão quanto para os munícipes, a discriminação das ações municipais em matéria ambiental, restando recorrer ao Código de Posturas, à Lei Orgânica Municipal e ao Plano Diretor Municipal. Devido às dificuldades em se encontrar tais informações, foi necessário perguntar ao gestor municipal quais seriam as atribuições do órgão municipal, o qual manifestou que o órgão atua, no meio rural, orientando os produtores quanto à preservação das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e auxiliando-os no Cadastro Ambiental Rural (CAR). No meio urbano, atua em conjunto com o departamento de obras em ações de coleta, manutenção, fiscalização e orientação em relação ao tratamento dos esgotos domésticos, na manutenção do aterro sanitário, na limpeza de terrenos e na poda das árvores.

---

<sup>2</sup> Informações cedidas por um funcionário da Prefeitura.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 3, p.551-571, jul/set. 2018.



Questionado sobre o orçamento do Departamento, o entrevistado relatou sua proveniência das dotações orçamentárias, sendo inicialmente repassado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e, posteriormente, ao Departamento de Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente, o qual determina as quantias que serão destinadas às ações do Departamento no âmbito de suas três vertentes de ação, quais sejam: Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente, tratadas separadamente. Além disto, o entrevistado informou que, em casos emergenciais, é possível que a administração pública destine quantias maiores para suprir tais necessidades. Deste modo, percebem-se dois potenciais problemas para uma adequada gestão ambiental municipal: a visão compartimentalizada da questão ambiental pelos seus gestores, ao não considerarem meio ambiente como algo que permeia todas as ações humanas e a ausência de planejamento estratégico, pois, segundo Santos (2004), gestão ambiental seria a integração entre a política ambiental, o planejamento ambiental e o gerenciamento ambiental, ou seja, ações emergenciais que caracterizam uma das facetas do gerenciamento ambiental decorrem, muitas das vezes, da ausência de planejamento, o que transparece nas atribuições dadas ao Departamento quanto à gestão ambiental pelo seu gestor.



#### **4.2 O Conselho Municipal de Meio Ambiente**

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) de Ilha Solteira teve sua constituição prevista antes de ser instituído pela Lei Nº 1151 de 16 de junho de 2004, como propõe o artigo 152º, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de 1993, como já mencionado.

O Plano Diretor Municipal de 2008 também previa a necessidade da criação do CMMA como órgão estruturante do Sistema Municipal de Meio Ambiente, com caráter somente consultivo e relacionado, juntamente como os demais Conselhos Municipais existentes ou a serem estabelecidos, ao Conselho da Cidade, já que as ações ambientais têm ampla relação com a política e o desenvolvimento urbano, sendo necessária a atuação do CMMA nos temas relacionados ao meio ambiente (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2008; 2013).

Quando criado, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) de Ilha Solteira se mantinha ligado à Secretaria Municipal de Saneamento Básico e Meio Ambiente, o então órgão gestor ambiental municipal. Atualmente, o CMMA encontra-se junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, no Departamento de Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente, como consta na Lei Complementar Nº 270 de 02 de janeiro de 2013, que dispõem sobre a nova estrutura da administração direta e indireta do município.

Assim como citado na Lei Orgânica e posteriormente estabelecido na Lei de criação do Conselho (Lei Nº 1151/04), foi atribuído ao Conselho Municipal de Meio Ambiente as características de órgão colegiado, consultivo de assessoramento ao Poder Executivo Municipal e deliberativo no âmbito de suas competências sobre as questões ambientais. Em entrevista realizada para esclarecimento de algumas dúvidas relacionadas à influência do Conselho sobre as decisões do Departamento e seu caráter consultivo, deliberativo ou ambos, obteve-se a seguinte resposta do gestor municipal entrevistado:

O Conselho é até deliberativo. Nós tivemos um problema agora de ZEPPA, utilização das Zonas de Proteção Ambiental [...] Eles tão pedindo pra revogar a lei. Então, foi levado para o Conselho, em três reuniões nós discutimos [...]. Quando surgem assuntos polêmicos, a gente ouve e delibera e em cima disso o Conselho aprova. (GESTOR MUNICIPAL, 2015)

Dessa forma, é possível compreender que o Conselho só é acionado pelo Departamento quando questões consideradas pertinentes surgem no contexto ambiental municipal. Caso contrário, o Departamento age sem consultá-lo, e apresenta suas ações apenas após serem realizadas, sendo um empecilho à autonomia do CMMA quanto às suas atribuições de propor ações provenientes da vontade popular ao Departamento e às negociações que são fundamentais para buscar soluções para os problemas locais de forma democrática (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012).

Quanto à sua função, o gestor ambiental relatou que o Conselho possui caráter consultivo e deliberativo, mas que cabe ao prefeito municipal aceitar ou não as decisões por ele tomadas, o que demonstra uma afronta ao Regimento Interno, que caracteriza o CMMA como deliberativo no âmbito de suas competências, pois esta atitude não permite que o CMMA exerça seu papel nas tomadas de decisões.

Quando questionado aos dois membros do CMMA entrevistados na pesquisa (identificados como membro 1 e 2 do CMMA) quais assuntos eram abordados nas reuniões, o membro 1 relatou que os assuntos tratados em seu mandato (2009-2011) eram bem variados, como, por exemplo questões de arborização urbana, podas de árvores, resíduos sólidos, esgotamento sanitário e, principalmente, sobre a questão da instalação de uma ciclovia na avenida central do município. Ainda neste sentido, o membro 2 do CMMA, cujo mandato ainda está em andamento, relata que, geralmente, os assuntos abordados são “demandas específicas da prefeitura ou interpostas por grupos de interesse”, o que denota a fragilidade do Conselho frente ao Poder Executivo.

A estrutura do Conselho é paritária, constando com 06 membros representantes do Poder Público indicados pelo prefeito e 06 membros representantes da sociedade civil organizada, indicados oficialmente pelas entidades às quais representam.

A estrutura paritária do Conselho sugere que os conflitos referentes à gestão ambiental do município sejam mediados de forma a descentralizar as decisões e ampliar as possibilidades de os anseios da sociedade serem melhor abordados, além de criar condições propícias para o estabelecimento de parcerias adquiridas com a aplicação das decisões tomadas de forma conjunta e democrática (PHILIPPI JR; ZULAUF, 1999).

Quanto à sua organização, constitui-se por um plenário, um presidente, vice-presidente, secretário, vice-secretário e câmaras técnicas permanentes ou temporárias visando auxiliar no exame de projetos a ele submetidos (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2011).

Neste sentido, Castro et al. (1999) apontam para a importância da criação de Câmaras Técnicas referentes às diversas questões relacionadas ao meio ambiente no município, tais como transportes, parcelamento, uso e ocupação do solo, saneamento ambiental, arborização urbana, dentre outras, em termos da divisão de tarefas e maior responsabilidade por parte dos conselheiros em sua ação representativa neste órgão colegiado. No CMMA, segundo informações verbais<sup>3</sup>, foi criada uma Câmara Técnica no mandato de 2009 a 2011 visando tratar aspectos relacionados a um empreendimento realizado no município, qual seja, o projeto de

ciclovias anteriormente citadas. Não se obteve informações sobre a criação de outras Câmaras Técnicas posteriormente.

De acordo com informações obtidas pelos entrevistados do CMMA e pelas atas das reuniões dos anos de 2011 a 2013, é possível notar que, embora houvesse convocação regular para as reuniões, a maioria dos membros não comparecia, muitas vezes sem justificativas, e ainda assim continuavam como representantes.

Quanto à participação da sociedade civil nas reuniões do Conselho como ouvinte, é de extrema importância que as reuniões sejam abertas e, que qualquer atividade realizada pelo Conselho, como as datas de reuniões, suas deliberações, documentos, pautas e atas sejam divulgadas a qualquer cidadão quando solicitados à Secretaria ou por meio de site eletrônico da prefeitura, assim como consta no artigo 8º. da lei de criação do Conselho e do artigo 48º. do Regimento Interno:

As sessões do CMMA serão públicas, com livre acesso às informações necessárias para discutir as demandas a ele encaminhadas, antes de serem submetidas e votadas em plenária, e os atos deverão ser amplamente divulgados.

(PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2011, artigo 8º).

[...] Qualquer cidadão poderá obter informações sobre atividades, deliberações e documentos pertinentes ao CMMA, através de requerimento à Secretaria ou através de site eletrônico a ser oportunamente implantado.

(PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2011, artigo 48º).

Entretanto, ao contrário do previsto em Lei, as reuniões, quando ocorreram, não foram divulgadas à comunidade, bem como suas pautas, atas, atividades e deliberações, e nem mesmo disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal para conhecimento da comunidade, segundo informações verbais<sup>3</sup> e ao se buscar as Atas do Conselho no site da Prefeitura. Quando indagado aos membros do Conselho se as reuniões eram abertas à participação popular, houve uma diferença de percepção de ambos em relação ao tema. O membro 1 relatou que as reuniões não eram abertas à população, mas sim aos representantes dos diversos segmentos da sociedade que compõem o Conselho e que a população pode participar através de sua representação. Já o membro 2 disse que, de modo geral, as reuniões não são abertas à participação popular.

---

<sup>3</sup> Informação fornecida por membro do CMMA no período de 2009 a 2011.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 3, p.551-571, jul/set. 2018.

No entanto, de acordo com o entrevistado, que se encontra na administração municipal desde 2012 (ou seja, compreendendo a quase totalidade do período analisado) as reuniões são abertas ao público, porém, sua divulgação é realizada apenas aos conselheiros, o que contradiz seu Regimento Interno. Como subterfúgio para a não divulgação das Pautas do Conselho para uma participação mais efetiva da sociedade em suas reuniões, o entrevistado relata a dificuldade em trazer a população para participar das reuniões, assim como a dificuldade de contatar os conselheiros para formar quórum nas reuniões.

Assim como as Pautas, as Atas do Conselho também não são divulgadas no sítio eletrônico da Prefeitura e, no período atual, não há divulgação de suas reuniões, que ocorrem somente para seus membros. Dessa forma, é possível notar que as ações do Conselho e os assuntos tratados nas reuniões não chegam ao conhecimento da população para que a mesma possa fiscalizar, cobrar e contribuir com suas pautas (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012).

#### 4.3 O Fundo Municipal de Meio Ambiente

O Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) foi criado em 2011, com a nova redação da lei de criação do Conselho (Lei nº 1883/11). O Fundo consiste em um instrumento de natureza econômica, integrado ao órgão municipal de meio ambiente, que se objetiva a auxiliar, por meio de financiamento, o desenvolvimento de programas, planos e projetos destinados ao uso sustentável dos recursos naturais; à manutenção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental do município; ao desenvolvimento de pesquisas e atividades ambientais; ao controle, fiscalização e defesa do meio ambiente e às atividades do Conselho Municipal de Meio Ambiente que necessitem de apoio financeiro (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2011).

A gestão do Fundo é realizada pelo Departamento de Agronegócio, Pesca e Meio Ambiente, por meio do Diretor do Departamento. Porém, cabe ao Conselho estabelecer as diretrizes, prioridades e programas para aplicação dos recursos (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2011).

Geralmente, os recursos arrecadados pelos Fundos são obtidos a partir da aplicação da legislação ambiental. Neste sentido, como indica o artigo 15º da Lei de criação do FMMA, os recursos financeiros do Fundo Municipal de Meio Ambiente deveriam ser obtidos da seguinte forma:

- I. Dotações orçamentárias a ele especificamente destinadas;
- II. Créditos adicionais a ele destinados;
- III. Produto de multas impostas por infrações à legislação ambiental;
- IV. Doações em espécie de pessoas físicas ou jurídicas feitas diretamente ao Fundo;
- V. Acordos, contratos, consórcios e convênios com outros municípios, ou entidades de direito público ou privado;
- VI. Valores resultantes de taxas do licenciamento ambiental;
- VII. Rendimentos obtidos com aplicação do próprio patrimônio;
- VIII. Compensações financeiras;
- IX. Produto de condenações/indenizações decorrentes de cobranças jurídicas e extrajudiciais relativas ao meio ambiente;
- X. Transferências correntes provenientes de repasse do Poder Público;
- XI. Outras, determinadas por lei.

(PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA, 2011, Cap. II, artigo 15º).

Entretanto, este Fundo ainda não se encontra ativo no município, e quando indagado, o gestor ambiental relatou que ainda é necessário abrir uma conta para que as multas ambientais destinadas ao Fundo sejam revertidas para as ações do meio ambiente no município, sendo que restam pequenos detalhes para serem acertados. Porém, quando questionado para onde as multas aplicadas no município eram destinadas, se obteve a seguinte resposta:

[...] A questão maior que eu vejo seria se... por exemplo, as multas, a Cetesb, ela multa mas esse dinheiro vai pra eles, não sei se eu poderia contar com esse dinheiro [...]. De repente, se for uma multa gerada para um produtor rural que derrubou uma árvore, ou sei lá, fez um dano ambiental ou usou APP, não sei se esse dinheiro poderia vir para o município também. Então a multa de meio ambiente quem aplica ainda é a Cetesb.

(GESTOR MUNICIPAL, 2015).

Entretanto, apesar da alegação do entrevistado sobre o papel da CETESB quanto à aplicação das multas ambientais, o poder de polícia ambiental, que inclui a fiscalização e aplicação de multas, é atribuição dos três entes federados, quais sejam: União, Estados e Municípios, de acordo com a Lei de Crimes Ambientais, por meio de seu artigo 70, parágrafo 1º:

[...] São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de



fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha. (BRASIL, 1998, artigo 70, parágrafo 1º).

Em relação ao SISNAMA, foi visto que, segundo a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981) é formado pelos:

[...] órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos **Municípios**, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

[...] VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. (BRASIL, 1981, artigo 6º, grifo nosso).

Além disto, fica claro, pela fala do entrevistado, que não há fiscalização ambiental municipal, uma atribuição presente na Política Ambiental brasileira, tornando a administração ambiental municipal corresponsável pelos crimes perpetrados em sua área de atuação, qual seja, o município, segundo a Lei de Crimes Ambientais.

Por fim, o entrevistado relatou que houve evolução do município nas questões ambientais desde que o mesmo foi emancipado, principalmente em relação à construção de um aterro sanitário adequado à deposição de lixo e a adequação da lagoa de tratamento, mas que ainda havia muito a ser melhorado. Dessa forma, apontou que as principais dificuldades encontradas na gestão ambiental atualmente são a falta de conscientização da população em relação às questões ambientais, dada a importância do auxílio dos munícipes para realizar ações efetivas. Além disso, a escassez de recursos para a realização de projetos e ações também foi colocada como empecilho.

## 5 CONCLUSÕES

Em relação ao Órgão Municipal de Meio Ambiente, sua constituição não é dada por uma secretaria exclusiva, mas pertencente a um Departamento que, além da questão ambiental, trata de assuntos diversos como Pesca e Agronegócio. Em sua constituição, tal Departamento possui funcionários concursados de nível técnico, sendo somente um de formação superior, todos formados na área de Ciências

Agrárias (o Engenheiro ambiental que passou em concurso não foi ainda contratado), o que levanta a questão do real valor ambiental presente neste órgão. Considera-se este um obstáculo à gestão ambiental municipal, já que, para a compreensão e consequente atuação na área ambiental, é necessária uma visão mais abrangente dos problemas que cercam este bem difuso e diretamente relacionado ao modelo de desenvolvimento econômico e social do município. Foi possível perceber, na fala do gestor municipal, a ausência desta visão holística, na medida em que a questão ambiental é tratada apenas em seus aspectos gerenciais de resíduos sólidos, tratamento de esgotos domésticos e poda de árvores. O planejamento setorial e intersetorial, envolvendo outros Planos e setores afeitos ao meio ambiente não são considerados, o que denota um tratamento inadequado deste bem.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Ilha Solteira foi criado em 2004, com constituição paritária, encontrando-se ativo no período analisado, e possui atribuições consultivas, deliberativas e recursais em relação às multas ambientais. No entanto, na prática, segundo informações dadas por dois de seus antigos e atuais conselheiros e pelo gestor municipal, possui dificuldades organizacionais, em termos da presença dos seus membros nas reuniões ordinárias. Não foi possível identificar as razões que levam a ausência de participação de diversos conselheiros nas reuniões do Conselho, visto que algumas informações sobre seu funcionamento foram dadas por dois conselheiros ativos em seu período de atuação. No entanto, este fato denota uma fragilidade deste órgão que possui importantes atribuições na gestão ambiental, principalmente por ser uma ferramenta participativa e propositiva em termos de legislações, proposição de planos importantes para o município, principalmente sobre ações relacionadas ao uso e ocupação do solo municipal, como a fiscalização do poder público a respeito das áreas protegidas do município.

Quanto à participação pública no Conselho e à divulgação das reuniões, que constam em seu Regimento Interno, constatou-se sua inexistência, o que acentua a fragilidade do Conselho, na medida em que a população, não possuindo informações sobre a existência deste órgão, sobre seus membros, seu potencial de ação e os assuntos tratados em suas reuniões, que dizem respeito a todos, o poder de efetivação do Conselho se esvai, pois não possui embasamento social que o sustente, indispensável em órgãos colegiados. Tal barreira pode, inclusive, ser uma

das razões que justificam a falta de quórum nas reuniões do Conselho, visto que os representantes dos diversos setores da sociedade não são cobrados por seus representados. Por estes motivos, percebe-se mais uma dificuldade para que o município tenha uma boa gestão ambiental.

A respeito do Fundo Municipal de Meio Ambiente, não houve sua implementação até então, o que seria primordial para a complementação do orçamento municipal destinado ao meio ambiente, que possui pouco montante, de acordo com o entrevistado. Este se mostra desconhecedor de um dos principais papéis do município em relação à gestão ambiental, que é seu poder de polícia, o qual inclui fiscalização e aplicação de multas, segundo a Lei de Crimes Ambientais e a Política Nacional de Meio Ambiente. Um desconhecimento considerado muito importante, na medida em que, não exercendo este poder e, portanto, permitindo o desrespeito à legislação ambiental no território, a administração pública não realiza uma de suas funções primordiais, que é a de coibir a ilegalidade, e atua como corresponsável pelos crimes ambientais deflagrados. Uma omissão administrativa que acentua a fragilidade da gestão ambiental no município. Além disto, a não aplicação de multas impossibilita a ação educativa inerente ao poder de polícia, já que o potencial infrator não se vê coibido em sua ação em função da ausência de aplicação de multas.

Visto os obstáculos que o município de Ilha Solteira possui em termos de gestão ambiental, propõem-se as seguintes medidas genéricas para saná-los a curto, médio, e longo prazo:

Criar uma Secretaria exclusiva para a gestão ambiental, a fim de conceder maior visibilidade à questão, além de um maior orçamento. Nesta Secretaria, seria importante a contratação de funcionários de diversas áreas, como biólogo, geógrafo, engenheiro, cientista social, dentre outros, para o tratamento transversal que requerem os assuntos relacionados ao meio ambiente.

Consolidar os mecanismos participativos no Conselho Municipal de Meio Ambiente, visto que a comunidade, que melhor compreende seu meio e é diretamente afetada pelos problemas socioambientais, possui as melhores condições para a orientação das ações de seus representantes. Além, é claro, a ação educativa para a participação e controle social que se dá somente com a participação direta da população neste importante canal. Seria de fundamental

importância, para tanto, a ampla divulgação das reuniões do Conselho, de suas atas e das ações presentes em seu Regimento Interno para todos os munícipes. Além disso, é de grande importância que as deliberações do Conselho sejam atendidas pelo Departamento e pelo Poder Executivo para que as ações ambientais do município sejam realizadas de forma coerente às normas neste presente.

A implementação do Fundo Municipal de Meio Ambiente, não somente em termos de aumento da arrecadação municipal para a área ambiental, mas para uma gestão mais transparente dos recursos arrecadados, visto que tal atribuição cabe ao Conselho de Meio Ambiente, de acordo com seu Regimento Interno.

## **MUNICIPAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEM: CASE STUDY OF THE MUNICIPALITY OF ILHA SOLTEIRA, SP**

### **ABSTRACT**

The Brazilian municipalities have, in terms of environmental management, institutional deficiencies. In this sense, this work aims to identify the potentialities and challenges for municipal environmental management, having as a case study the structure of the Municipal Environmental System of the municipality of Ilha Solteira, SP. In this way, a qualitative and documentary research was carried out regarding the environmental municipality institutional development, including: the structuring of the sectoral agency destined to the environment and the evolution of its competences; the creation and regiment of the Municipal Environment Council and the financial capacity to deal with local environmental issues. In addition, a semi-structured interview was conducted with a local municipal manager, and a structured questionnaire was administered to two members of the Municipal Council. The Environmental Agency is in the Department of Agribusiness, Fisheries and Environment and the Environmental Municipal Council has an equal structure and consultative character. Regarding the Municipal Environmental Fund, although created by means of municipal law, it is not yet active, which hinders the environmental management in budgetary terms. Given the obstacles that the municipality has in terms of environmental management, the following generic measures are proposed to remedy them: the creation of an exclusive environment agency; the encouragement of a broad social participation in the meetings of the Council and, finally, the activation of the Municipal Environment Fund, in order to complement the municipal budget destined to the environment.

**Keywords:** Municipal Environmental Agency. Municipal Environmental Council. Municipal Environment Fund.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: Avanços e Desafios. **Saúde Soc. São Paulo**, v.21, supl.3, p.33-47, 2012.

BRASIL. Lei No. 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 02 de setembro de 1981, Brasília, DF. 1981.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Lei No. 9605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 17 de fevereiro de 1998, Brasília, DF. 1998.

CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA SOLTEIRA. **Lei Orgânica do Município de Ilha Solteira**. Decreta e promulga a Lei Orgânica do município de Ilha Solteira. 1993. Disponível em: <http://www.cmilhasolteira.sp.gov.br/>. Acesso em: 08 out. 2014.

CAMPOS, L. M. S.; MELO, D.A. **Indicadores de desempenho dos Sistemas de Gestão Ambiental (SGA): uma pesquisa teórica**. *Prod.* [online]. vol.18, n.3, p. 540-555. 2008.

CASTRO, M.L.; GEISER, S.R.A.; PHILIPPI JR.; OGERA, R.C.; SALLES, C.P. O Conselho Municipal de Meio Ambiente na Formulação de Políticas Públicas. In: PHILIPPI Jr.; MAGLIO, I.C.; FRANCO, R.M. (Editores). **Municípios e Meio Ambiente: Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, p. 47-59, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Meio Ambiente: Desafio e Oportunidade para Gestores Municipais**. Brasília, DF: CNM. 2008.

GESTOR MUNICIPAL. **Entrevista**. [set. 2015]. Entrevistador: Thaís Pigozzi Codo Amaral. Ilha Solteira, 2015. 1 arquivo. mp3 (52 min.).

IBGE. **Cidades**. São Paulo. Ilha Solteira. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=352044>>. Acesso em: 15 abril 2015.

IBGE. **Cidades**. São Paulo. Ilha Solteira. 2013. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=352044>>. Acesso em: 15 abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Cidades**. São Paulo. Ilha Solteira. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=352044>>. Acesso em: 15 abril 2015.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v.18, n.1/2, p. 315- 338. 2003.

LEME, T. C. Os municípios e a Política Nacional de Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.35, p. 25-52. 2010.

MILARÉ, E. Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios. Sistema municipal de meio ambiente – SISMUMA/SISNAMA. In: PHILIPPI JR, A. et al. **Municípios e Meio Ambiente: perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, p. 33-42, 1999.

NASCIMENTO, D. T. **Fatores determinantes da gestão ambiental municipal: um estudo inicial**. IV Encontro Nacional da Anppas, Brasília, DF. 2008.

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

PHILIPPI JR.; ZULAUF, W. E. Estruturação dos Municípios para a Criação e Implementação do Sistema de Gestão Ambiental. In: PHILIPPI JUNIOR, A. et al. **Municípios e Meio Ambiente: perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, p. 47-59, 1999.

PHILIPPI JR., A; BRUNA, G. C. **Política e Gestão Ambiental**. In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. (Editores). Curso de Gestão Ambiental. Barueri: Manole. p. 657-711. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA. **Lei nº 102, de 15 de setembro de 1993**. Institui o Código Sanitário e de Posturas do Município de Ilha Solteira e dá outras providências. 1993. Disponível em: [http://www.ilhasolteira.sp.gov.br/planodiretor/images/Codigo\\_posturas.pdf](http://www.ilhasolteira.sp.gov.br/planodiretor/images/Codigo_posturas.pdf). Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 053, de 29 de outubro de 2002**. Dispõe sobre a reorganização administrativa e a reestruturação dos quadros de pessoal da R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 3, p.551-571, jul/set. 2018.



prefeitura de Ilha Solteira. Disponível em: <http://www.cmilhasolteira.sp.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 079, de 03 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a reorganização administrativa do município de Ilha Solteira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmilhasolteira.sp.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA. **Lei Complementar nº 151, de 1 de julho de 2008.** Institui o Plano Diretor de Ilha Solteira, cria o Conselho da Cidade e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ilhasolteira.sp.gov.br/planodiretor/images/Leic-151.pdf>. Acesso em: 10 de out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1883, de 07 de dezembro de 2011.** Dá nova redação à Lei Municipal nº 1151, de 16 de junho de 2004, que dispõe sobre a criação do CMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Ilha Solteira, Do Fundo Municipal e dá outras providências. 2011. Disponível em: <http://www.cmilhasolteira.sp.gov.br/>. Acesso em: 08 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 270, de 02 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a nova Estrutura da Administração Direta e Indireta do Município de Ilha Solteira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmilhasolteira.sp.gov.br/>. Acesso em: 08 out. 2014.



SANTOS, R. F. **Planejamento Ambiental: teoria e prática.** São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SÁVIO, F. **Ilha Solteira: um sonho, uma história.** São José do Rio Preto, SP: THS Editora, 2011. 195 p.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v.18, n.1/2, p. 291-314, 2003.

SOUZA, M. P. **Fundamentos de gestão ambiental: princípios e prática.** 1. ed. São Carlos: Riani Costa, 2000.