

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO ÂMBITO LOCAL: ANÁLISE DE GESTÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM RIO GRANDE - RS

Cristiane da Fonseca Cravo¹
Lucas Santos Cerqueira²

RESUMO

Com a expansão e intensificação das atividades econômicas, os conflitos socioambientais têm aumentando entre os diferentes segmentos da sociedade. A governança emerge como uma perspectiva de mediação que envolve diversas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas. O objetivo deste estudo é compreender, dentre os aspectos da governança ambiental municipal, como se dá o processo de gestão de conflitos socioambientais na cidade de Rio Grande (RS). Trata-se de uma cidade que possui atividade econômica mista, com maior destaque para a atividade portuária que, por sua vez, necessita de canais navegáveis para seu desenvolvimento, o que implica em processos de dragagem do canal de acesso ao Porto do Rio Grande, gerando conflitos socioambientais constantes com a comunidade local. É um trabalho qualitativo, de natureza descritiva, que se utilizou de documentos e entrevistas como fontes de dados. Notou-se uma variedade de conflitos que figuram dentro do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente COMDEMA, que é o principal espaço de mediação, desde conflitos com formas de resolução mais diretas até conflitos com formas de resolução mais complexas. Observou-se ainda, na visão dos entrevistados, que o COMDEMA cumpre o seu papel como negociador no tratamento dos conflitos, contudo a governança ambiental ainda se encontra em estágio preliminar. Para que a governança ambiental seja efetiva é necessário que ocorra a participação de todos os atores nos processos, havendo envolvimento de forma ativa das partes interessadas na busca por cooperação e consenso para as tomadas de decisão e isso não ocorre plenamente, como observado nesta pesquisa.

Palavras-chave: Governança Ambiental; Conflitos Socioambientais; Conselho Local; Atores Locais; Rio Grande-RS.

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AT THE LOCAL LEVEL: ANALYSIS OF MANAGEMENT OF SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN RIO GRANDE – RS

ABSTRACT

With the expansion and intensification of economic activities, socio-environmental conflicts have increased among the different segments of society. Governance emerges as a mediation perspective that involves several categories of actors, institutions, interrelations and themes. The aim of this study is to understand, among the aspects of municipal environmental governance, how the process of managing social and environmental conflicts takes place in the city of Rio Grande - RS. It is a city that has mixed economic activity, which, in turn, needs navigable channels for its development, which implies dredging processes of the access channel to the Port of Rio Grande, generating constant socio-environmental conflicts with the local community. It is a qualitative work, descriptive in nature, which used documents and interviews as data sources. A variety of conflicts have been noted within Municipal Council for the Defense of the Environment - COMDEMA, which is the main mediation space, desde conflitos com formas de resolução mais diretas até conflitos com formas de resolução mais complexas. It was also observed, in the interviewees' view, that COMDEMA fulfills its role as a negotiator in the handling of conflicts, however, environmental governance is still at a preliminary stage. For environmental governance to be effective, it is necessary that all actors participate in the processes, involvement of stakeholders in the search for cooperation and consensus for decision-making (Jacobi; Sinisgalli, 2012), and this does not occur fully, as observed in this research.

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Administradora da Universidade Federal do Rio Grande. E-mail: cristianecravo@furg.br

² Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano na Universidade Salvador (UNIFACS). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração da FURG - Mestrado Acadêmico em Administração (PPGA/FURG). E-mail: lucasscerqueira@gmail.com



Keywords: Environmental Governance; Socio-environmental conflicts; Local Council; Local actors; Rio Grande-RS.

JEL: Q50, Q56

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente, segundo a Resolução nº 306 de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o “conjunto de condições, leis, influencia e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (CONAMA, 2002), e o Estado é o principal garantidor da sua proteção. Para Santos, Gonçalves e Machado (2015) o Estado Capitalista, no desenvolver das suas atividades, realiza a intermediação de interesses em relação aos conflitos ocorridos que afetam o meio ambiente. Contudo, pondera os autores, na maioria das vezes, essa ação privilegia a observância do entendimento das empresas, visando o crescimento econômico, e, deixando de lado o que as comunidades e os grupos menos favorecidos consideram da situação fazendo com que haja uma separação de interesses, e assim, privilegiam os setores economicamente dominantes (SANTOS; GONÇALVES; MACHADO, 2015).

Numa tentativa de oferecer mais equilíbrio, se faz necessário acrescentar a governança, cuja articulação abrange o conjunto de interessados visando o bem comum através de instrumentos e políticas públicas (LOZARDO, 2016). A temática da governança decorre de discussões que levam em consideração a importância da participação dos atores envolvidos, com interesses na gestão e nos processos da tomada de decisão (LORENZETTI CARRION, 2012). Já Fonseca e Bursztyn (2009) complementam essa afirmação dizendo que a consolidação da governança possibilita um processo político amplo, eficiente e justo. A governança, em seu processo, envolve diversas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, em que cada um manifesta seus interesses e possibilidades de negociação de conflitos (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

O município possui um papel importante na proteção ambiental, mas que quando desempenhado de forma isolada, pode ser restringido por limitações. A cooperação intergovernamental horizontal é imprescindível, mas por sua vez, é dependente da cooperação dos municípios com os estados e com a União, incluindo os atores da sociedade civil. A condição que se torna essencial para a construção de

um arranjo para a governança ambiental é o reconhecimento dos vínculos de interdependência e do papel cumprido por atores da sociedade civil local (NEVES; MAIA, 2012).

O município de Rio Grande (RS), objeto dessa pesquisa, possui uma atividade econômica mista, com grande destaque para a atividade portuária que, por sua natureza, necessita de processos constantes de dragagem dos canais de navegação, implicando em conflitos socioambientais constantes (CASTRO; ALMEIDA, 2012).

Entendendo que a governança ambiental alcança significativa importância para pensar em formas inovadoras de gestão de recursos naturais, pois, incorporam os determinantes políticos, os interesses diversos e as realidades adiante à dimensão ambiental e os diferentes atores sociais no debate sobre as políticas ambientais. Diante do exposto surge o seguinte problema de pesquisa: Considerando a governança ambiental municipal, como se dá o processo de gestão de conflitos socioambientais na cidade de Rio Grande - RS?

A partir do problema de pesquisa apresentado, o objetivo geral do estudo é compreender, dentre os aspectos da governança ambiental municipal, como se dá o processo de gestão de conflitos socioambientais na cidade de Rio Grande - RS. Para contribuir no alcance do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) Identificar os principais tipos de conflitos socioambientais tratados no principal espaço de governança ambiental do município; b) Analisar as principais formas de resolução desses conflitos socioambientais c) Analisar os limites e possibilidades da governança ambiental em Rio Grande - RS frente à gestão de conflitos socioambientais.

A presente pesquisa contribui de forma teórica com os estudos já realizados em relação ao tema, e de maneira complementar ou suplementar para a caracterização de novos cenários de governança ambiental em âmbito municipal, evidenciando a importância da discussão de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico atrelado à qualidade ambiental e mostrando a importância da participação da comunidade local na mediação de conflitos. A motivação para a realização desta pesquisa está atrelada à constatação sobre a necessidade de novos estudos que serão capazes de integrar as diferentes contribuições e conduzir as novas perspectivas. Desta forma, torna-se relevante

pesquisar o tema governança ambiental municipal sob o ponto de vista da gestão de conflitos socioambientais.

O artigo está dividido em cinco partes. A introdução que contextualiza e apresenta o objetivo da pesquisa como a primeira parte. Já o referencial teórico do estudo que aborda as discussões sobre Governança Ambiental e os Conflitos Socioambientais estão contidos na segunda parte. A terceira parte explicita os procedimentos metodológicos da pesquisa. A quarta e quinta parte abordam os resultados e discussões da pesquisa e as considerações finais, respectivamente.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção apresenta-se a fundamentação teórica da pesquisa. Inicialmente abordando conceitualmente Governança e Governança Ambiental e na segunda parte o conceito e as tipologias dos conflitos socioambientais.

2.1 GOVERNANÇA AMBIENTAL

A noção de governança, seja ela ambiental ou não, é baseada no conceito de poder social na relação entre Estado e sociedade civil. A Governança Ambiental se apresenta como sendo um espaço de construção de alianças e cooperação, permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus reflexos no meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos (JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012).

O conceito de governança difunde-se desde os anos de 1980, tendo como referência a ação pública e a gestão empresarial. Com isso, os diferentes significados e aplicações em contextos diferentes compreendem relações de usos descritivos e normativos (JACOBI; SINISGALLI, 2012). Pode-se dizer que o tema governança, principalmente a governança ambiental, no contexto da globalização econômica, surge com relevância na área acadêmica, nos debates e ações públicas que compreendem processos e segmentos sociais diferentes.

Governança aparece como uma categoria-chave no campo semântico que recobre a discussão sobre desenvolvimento sustentável, alinhada a outras como: negociação, participação, parceria, sociedade civil organizada etc. (ZHOURI, 2008, p. 97).

Entende-se que a governança no setor público compreende de forma essencial os mecanismos de liderança, de estratégia e de controle, que são colocados em prática com a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a atuação

da gestão, visando tanto à condução de políticas públicas, quanto à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014).

A governança também é apontada:

Como a realizada através da participação, envolvimento e negociação de multiatores (*multistakeholders*), da descentralização transferindo o poder para o governo local (*empowerment*), da unidade de gestão ambiental, e de mecanismos para a resolução dos conflitos (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471).

Pode-se dizer que relacionada intimamente à gestão ambiental, a governança encontra ampla abrangência em relação às áreas geográficas, hidrográficas e ecossistemas, até nos espaços onde ocorrem as tomadas de decisões (ARAÚJO, 2016). Entende-se que a governança ambiental pode ser um instrumento cuja finalidade afete o crescimento econômico, que ocorre a qualquer preço, e a capacidade ambiental, que dá suporte a esse modelo depende de como as relações de poder e a capacidade de negociação entre os atores sociais estabelecidos sejam capazes de equalizar conflitos de natureza socioeconômica (DUTRA, 2017)

A governança ambiental é posta como uma expressão aproximada de intervenções que propiciam as mudanças sejam elas, nos incentivos ambientais, no conhecimento, na tomada de decisões e/ou nos comportamentos. Assim, a governança ambiental é traduzida como “um conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações pelos quais os atores políticos influenciam as ações e os resultados ambientais” (LEMOS; AGRAWAL, 2006, p. 298). O foco da governança ambiental é amplo e pode ser tanto nas ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade e serviços ecossistêmicos; como exemplo, a água e a regulação climática, como nas ações de mediação dos impactos das atividades humanas sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos (SEIXAS *et al.*, 2020).

Os mecanismos participativos incluídos na governança local são amparados:

No engajamento popular como um recurso produtivo central: a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos. (GOHN, 2002, p. 20).

O grau de informação ou de desinformação compreendida nas opiniões dos participantes pode ser mensurado para mostrar a qualidade da participação. A autora ressalta que “os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos

negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980” (GOHN, 2002, p. 29).

Em nível municipal, entende-se que os conselhos gestores de meio ambiente podem ser considerados instâncias institucionais que representam a dimensão da governança ambiental. “Eles são vistos como agências de arbitragem ou de mediação de conflitos, estes entendidos como resultado dos divergentes interesses entre atores individualizados” (ZHOURI, 2008, p. 99). Os conselheiros consideram que os conselhos ambientais, na maioria das vezes, são percebidos como um espaço democrático e participativo, pois se apresentam como espaços de negociações e construção de consensos. Sendo assim, são considerados como apropriados ao exercício da governança (ZHOURI, 2008).

As condições necessárias para a governança, segundo Fonseca e Bursztyn (2009) são produzidas e reproduzidas ao longo do tempo. Os espaços considerados de participação cidadã favorecem de forma qualitativa a capacidade de representação dos interesses e a qualidade, assim como a equidade, da resposta pública em relação às demandas da sociedade (JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012).

Para entendimento desta pesquisa, a definição de governança ambiental será guiada à luz dos autores Jacobi e Sinisgalli (2012), pois, eles dizem que “a governança ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente [...]” (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471) e como os próprios autores observam:

Cabe enfatizar que ao falarmos de Governança Ambiental nos referimos a um conceito que transcende um simples conjunto de formatos de gestão. Podemos desdobrá-la em sua dimensão instrumental, sua dimensão de compartilhamento baseada na participação ampliada em todos os processos, o que demanda o envolvimento ativo de todas as partes interessadas (*stakeholders*) em agendas pautadas pela busca de cooperação e consenso. O maior desafio é de avançar na direção de acordos baseados em pontos comuns que possam produzir avanços nos processos de fortalecimento de políticas públicas ambientais no sentido de reduzir os problemas provocados por ações predatórias ao ambiente [...] (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471).

As estruturas: administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal, entre outras, compreendem a governança e são colocadas em prática visando à garantia de que os resultados desejados sejam definidos e alcançados pelas partes interessadas (BRASIL, 2014).

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é considerada um marco legal referente a todas as políticas públicas de meio ambiente que são desenvolvidas pelos entes federativos. Antes da PNMA “cada estado ou município tinha autonomia para eleger as suas diretrizes políticas em relação ao meio ambiente de forma independente, embora na prática poucos realmente demonstrassem interesse pela temática” (FARIAS, 2006, p. 01). O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foi criado pela Lei nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto 99274/90 (BRASIL, 1981). O SISNAMA é considerado o conjunto 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, conforme aborda o artigo 6º da referida legislação (BRASIL, 1981).

No ano de 1986, a Resolução nº 01 do CONAMA concebeu os mecanismos que favoreceram a governança ambiental, introduzindo as audiências públicas no processo de licenciamento ambiental (CONAMA, 1986), abrindo um significativo espaço de manifestação das populações motivadas ou afetadas por empreendimentos responsáveis por impactos ambientais ou no processo da tomada de decisão (CÂMARA, 2013). A ampliação do número de participantes nos processos decisórios, no contexto político-institucional, deu-se devido ao surgimento de uma malha de instituições federais, estaduais e municipais, todas voltadas para a gestão ambiental dos recursos naturais. A gestão participativa gerou uma maior diversidade de envolvidos, os atores sociais no planejamento e na gestão do uso em relação aos recursos naturais. A Lei nº 7.347/86 instituiu a Ação Civil Pública Ambiental, e assim, operacionalizou a mobilização da sociedade em prol de um envolvimento significativo no processo da tomada de decisão, levando em consideração os empreendimentos responsáveis por impactos ambientais mais expressivos (CÂMARA, 2013).

Na concepção da governança, pode-se dizer que, o poder público é responsável não somente pelo seu papel de governar sob competências e responsabilidades constitucionalmente estabelecidas, mas também possui o papel de orquestrador e de direcionador estratégico, tendo a responsabilidade de induzir e orientar as capacidades dos demais atores da sociedade na direção almejada. O agravamento dos problemas ambientais, associados aos desafios econômicos e

sociais da atualidade, são fatores que, por sua vez, revelam que a melhoria da estrutura de governança ambiental nos países não é uma opção, e sim, uma necessidade que carece de urgência (LOZARDO, 2016).

Diante do conceito exposto, será abordada a compreensão dos aspectos relativos à governança ambiental sob a perspectiva do conflito socioambiental. Como se observa no decorrer do texto, a temática ambiental é cada vez mais popularizada. Contudo, essa popularização ao invés de trazer respostas às antigas questões, acaba trazendo mais dúvidas sobre as soluções consensuais das questões ambientais, fazendo assim, com que ocorram os conflitos socioambientais (ZIMMERLI; SIENA, 2015).

2.2 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Pode-se dizer que os conflitos sociais encontraram novos desafios teóricos relacionados ao meio ambiente. A relação entre conflitos sociais e os usos dos recursos naturais são o ponto de partida para uma proposta de formulação de uma sociologia dos conflitos ambientais (MADEIRA, 2014).

Os conflitos socioambientais abordam negociações, disputas, argumentações, entre atores sociais e necessitam ser entendidos para que auxiliem no desenvolvimento sustentável. A sociologia da ação, de um modo geral, é à base das formulações teóricas dos estudiosos, pois, é onde os atores sociais são considerados como agentes em ação. O desequilíbrio entre a exploração e a reposição dos recursos naturais, como o estoque de recursos naturais se apresenta formando as origens dos conflitos. A noção de escassez dos recursos naturais envolve a definição proposta por estudiosos (BRITO *et al.*, 2011).

O conflito socioambiental é como um conflito social, que manifesta uma luta entre interesses opostos, que concorrem com o uso do meio ambiente comum e o domínio dos recursos naturais. O conflito social tem no acesso aos recursos naturais o seu principal objeto de disputa. Os conflitos podem ser explícitos; de fácil visualização e com características claras, ou implícitos; quando os atores sociais são atingidos por processos de degradação do qual não têm consciência. Os conflitos não são iguais aos problemas ambientais. Pode-se dizer que o problema ambiental é definido como uma situação em que há risco, dano social ou ambiental, mas não há reação ativa por parte dos atingidos ou de outros atores da sociedade civil frente ao problema. Já o conflito socioambiental se refere a uma situação em que há

confronto de interesses em torno da utilização ou gestão do ambiente (CARVALHO; SCOTTO, 1995).

Os conflitos que envolvem os recursos ambientais acumulam características, como a existência de impactos, ou seja, alterações no meio ambiente que são causadas pelas atividades humanas, sejam diretos ou indiretos de determinadas atividades sócio econômicas. Como consequências destas ações, surgem características negativas, como degradação e desequilíbrio ao ambiente natural; ameaças à sustentabilidade de áreas físicas, de bens coletivos e de recursos naturais escassos; além da extinção de espécies da biodiversidade (RIBEIRO, 1995). Para a proteção ambiental ser a solução de uma crise e não gerar a causa para outras é necessário que a política negocie com as populações envolvidas e que o conceito de conservação seja construído (RIBEIRO, 1995).

Para Little (2001), as disputas entre grupos sociais, com distintas formas de relações por eles mantidas com seu meio natural, formam os conflitos socioambientais, assim como os denomina. Na visão do autor, as palavras “disputas”, “grupos sociais” e meio naturais” abordam três dimensões básicas do conceito sócio ambiental: o mundo biofísico, o mundo humano e a relação interdependente entre esses dois mundos. O autor caracteriza três tipos de conflitos socioambientais e cada tipo possui suas respectivas dimensões, a fim de facilitar o estudo. O primeiro tipo são os conflitos em torno do controle dos recursos naturais que possuem as dimensões políticas, sociais e jurídicas. Segundo, são os conflitos em torno dos impactos gerados pela ação humana e natural que possuem as dimensões da geração de impactos negativos, ou seja, a contaminação do meio, a degradação dos ecossistemas e o esgotamento dos recursos naturais. O terceiro tipo são os conflitos em torno do uso dos conhecimentos ambientais que possuem as dimensões entre grupos sociais em torno das percepções de risco, sobre o controle formal dos conhecimentos ambientais e dos lugares sagrados (LITTLE, 2001).

Os conflitos sócios ambientais ocorrem quando são envolvidos grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significado do território. Os conflitos socioambientais são constituídos por quatro dimensões, sendo as três primeiras: apropriação simbólica, apropriação material e durabilidade, dizem respeito à base material necessária para a continuidade de determinadas formas sociais de

existência, e a última: interatividade, que corresponde à ação cruzada de uma prática espacial sobre a outra (ACSELRAD, 2004).

Sob a ótica econômica, Acsehrad (2004) afirma que os conflitos socioambientais podem ser classificados como conflito por distribuição de externalidades, que são aqueles que ocorrem a partir de dificuldades dos geradores de impactos externos de assumirem a responsabilidade pela consequência das suas ações, e de conflito pelo acesso e uso dos recursos naturais, que são aqueles decorrentes das dificuldades de definir a propriedade sobre os recursos. Quando se incorpora os elementos que definem os limites do ambiente social, político ou institucional em que estas situações de conflito acontecem, facilita-se a configuração prática (ACSELRAD, 2004).

A perspectiva do conflito socioambiental está ancorada em uma perspectiva construtivista ou construcionista, e assim, acompanha o movimento complexo das forças sociais, consenso e conflito. O autor possui a visão de que o conflito ambiental é entendido como um problema social emergente, pois, o entendimento genérico da questão ecológica, ou do meio ambiente é consequência das construções históricas, inseridas pelos mecanismos culturais e pelas estratégias sociais e políticas (FUKS, 2001).

Pode-se dizer que a definição de conflitos socioambientais está atrelada com a segurança ambiental, tendo como base o desequilíbrio entre a oferta e a procura de bens naturais e como causa a ação predadora das atividades humanas. O autor acredita que a origem dos conflitos socioambientais está ligada também pelo uso e não somente pela escassez de recursos naturais, e aponta que, para avaliar os conflitos socioambientais a ecologia política é um importante campo do conhecimento, pois, é uma ciência que possui pressupostos capazes de desvendar as estruturas de poder envolvidas e quais são os verdadeiros interesses envolvidos, facilitando assim, a análise por meio da identificação dos interesses, estratégias, poderes e vulnerabilidades dos diversos grupos sociais envolvidos, o que se torna fundamental para a compreensão (TUNER, 2004).

A definição de conflito socioambiental é mais abrangente, por isso que, envolve os aspectos imateriais, além dos aspectos materiais. Contudo, é avaliada como incompatibilidade de interesses, seja pela utilização dos recursos naturais, entre indivíduos ou grupos independentes, ou sobre o uso do mesmo território. As

partes envolvidas nas disputas pelos recursos ambientais podem atrapalhar as atividades de seus oponentes como estratégia para alcançar seus objetivos (RUIZ, 2005).

Na teoria de Lefebvre, os conflitos socioambientais são entendidos com base na fragmentação do espaço por meio de estratégias cruzadas e sobrepostas, e das contradições da existência (SOTO, 2013). A questão do espaço e suas contradições auxiliam na reflexão sobre os conflitos socioambientais, que ocorrem em torno dos recursos é uma relação de disputa social, que podem ocorrer entre indivíduos, sociedades, organizações e grupos sociais (ROSA; SOTO, 2015).

Portanto, os conflitos existem em todas as esferas e podem ter as causas mais diversas. Os conflitos são históricos e não possuem uma dinâmica única. Eles passam por mudanças e são reorganizados com o tempo, e assim, tanto o poder como a influência, dos atores envolvidos, podem ser momentâneos. O ambiente deve ser visto como um agente de transformação, com capacidade para modificar e de ser modificado pelos atores envolvidos. Os atores utilizam a questão ambiental como conjunto de interesses e reivindicações nos conflitos socioambientais (ALONSO; COSTA, 2002).

Little (2001) relata que é mais realista utilizar a expressão tratamento dos conflitos socioambientais, em torno da negociação e do consenso, do que falar em resolução. Considera-se comuns os conflitos socioambientais nos países em desenvolvimento, eles aparecem tanto em áreas urbanas (com maior destaque para a questão da equidade social) quanto nas zonas rurais (com maior destaque a apropriação dos recursos naturais ou a preservação de culturas envolvendo as populações tradicionais). Sendo assim, é necessário buscar por soluções conjuntas visando uma estruturação legal e de parcerias para solucionar ou atenuar os conflitos socioambientais. Para que isso ocorra precisamos aprimorar e adequar à gestão dos recursos naturais através de instrumentos de informação e negociação (BRITO *et al.*, 2011).

Para entendimento desta pesquisa, a definição de conflito socioambiental será guiada a luz do autor Little, pois os confrontos decorrentes de interesses diversos geram as disputas entre grupos sociais que possuem distintas formas de relações por eles mantidas com seu meio natural e assim os conflitos

socioambientais são formados, por eventos que sensibilizam e afetam o ambiente com efeito para a sociedade e vice-versa (LITTLE, 2001).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é realizada no município de Rio Grande, no estado do Rio Grande do Sul. Considera-se Rio Grande a cidade mais antiga do estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Possui uma área de unidade territorial equivalente a 2.708,375 km². A população do último censo, realizado no município em 2010, era de 197.228 pessoas e a população estimada em 2019 era de 211.005 pessoas (IBGE, 2010).

O município de Rio Grande possui um Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), que foi criado em 1983 com a intenção de auxiliar o poder público municipal e a coletividade na defesa e preservação do meio ambiente. O COMDEMA é instância superior do Sistema Municipal de Política Ambiental, sendo integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e estando ligado diretamente à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Rio Grande (SMMA), que é o órgão central de implementação da Política Ambiental do Município.

Inicialmente o COMDEMA era um órgão consultivo e no ano de 2000 torna-se deliberativo. A criação do COMDEMA possibilita a oportunidade da sociedade em colaborar e em realizar o controle social da gestão ambiental no município. Dessa forma, o COMDEMA possui um papel de grande importância dentro da estrutura ambiental do município, sendo um espaço de ampla discussão das políticas públicas ambientais, conforme os argumentos de Zhouri (2008) e Gohn (2002) para espaços desta natureza que visam a mediação e negociação para a resolução de conflitos de forma democrática e participativa. “Esse espaço destina-se a colocar em diálogo os órgãos públicos, os setores empresariais e políticos e as organizações da sociedade civil no debate e na busca de soluções para o uso dos recursos naturais e para a recuperação dos danos ambientais” (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Em relação as fontes de dados, cabe observar que as atas disponibilizadas pelo COMDEMA formam o total de 62 documentos, referentes às reuniões ocorridas no período de 2016 até 2020. O período compreende os documentos digitalizados que o COMDEMA disponibilizou para os fins desta pesquisa.

Relativo às entrevistas, as mesmas foram realizadas com um conselheiro do COMDEMA, um ex-conselheiro do COMDEMA e o responsável pela SMMA e conselheiro do COMDEMA. A seleção dos entrevistados teve como critério a participação do entrevistado juntamente ao COMDEMA como conselheiro, com atividade desenvolvida por pelo menos 1 (um) ano no cargo. As entrevistas foram realizadas de forma remota, via aplicativo de mensagens, no decorrer do mês de dezembro de 2020, tendo em vista as restrições impostas pela pandemia do COVID-19.

As gravações das entrevistas chegam a um total de 4 (quatro) horas. O processo de transcrição dos áudios das entrevistas foi realizado com o auxílio da ferramenta de digitação por voz do *Documentos Google* e ajustado manualmente.

E a participação direta foi realizada no decorrer de uma última reunião do COMDEMA no exercício do ano de 2020, em que a pesquisadora esteve presente, de forma remota, como convidada. A reunião de fechamento de exercício do COMDEMA ocorreu no dia 15 de dezembro de 2020. No decorrer da reunião, se fez uso de um bloco de notas para realizar as anotações pertinentes e que eram relacionadas à participação, envolvimento e negociação dos atores.

Utilizou-se o modelo de análise desenvolvido para a obtenção do objetivo desta pesquisa, compreender, dentre os aspectos da governança ambiental municipal, como se dá o processo de gestão de conflitos socioambientais na cidade de Rio Grande-RS. O modelo de análise utilizado na pesquisa baseou-se é de elaboração própria, inspirado no modelo Quivy e Champenhoudt (2005).

Sendo assim, quando se observa o Quadro 1 é possível compreender de forma objetiva os elementos desse estudo, bem como, as estratégias dos dados utilizados, as fontes de dados, os instrumentos de coleta de dados e o tratamento de dados.

Quadro 1 – Modelo de análise

Componentes	Elementos	Fonte de dados	Instrumentos de coleta de dados	Tratamento de dados
Descentralização	Transferência de responsabilidades e poder local	Legislação, resoluções, decretos, regimento interno e representantes.	Documentos e entrevistas semiestruturadas	Análise Documental e Qualitativa
	Processo decisório			
Mecanismos de resolução de conflitos	Tipologia e a natureza dos conflitos	Atas de reunião e representantes		
	Formas de resolução dos conflitos			

Fonte: Elaboração Própria.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

O COMDEMA é um conselho municipal, deliberativo e possui suas responsabilidades pautadas na legislação. O conselho é parte integrante do SISNAMA e está interligado aos conselhos estaduais e federais de meio ambiente. Dessa forma, o conselho auxilia nas questões ambientais de política pública do Município, seja esclarecendo, fiscalizando, normatizando ou até mesmo regulamentando assuntos e conflitos na área ambiental.

O Entrevistado "A" mencionou que o Plano Ambiental Municipal pode ser uma ferramenta para auxiliar a sociedade junto às tratativas do COMDEMA. E considerou que a atualização do Plano Ambiental Municipal pode ter auxiliado nessa ligação, pois, quanto mais a sociedade se envolver, haverá mais chances de as demandas serem tratadas de modo local. Ele relatou que durante a elaboração do Plano, foram realizados *“alguns cursos para orientação, para a sociedade saber como chegar no COMDEMA, e para que o COMDEMA servia e como acessar o fundo municipal”*. Dessa forma, o entrevistado "A" observou que pelo menos o mínimo, *“essencial do que uma, sei lá, uma cooperativa ou um grupo de pessoas interessadas em questão ambiental deveria saber para poder acessar o COMDEMA”* foi repassado para a comunidade, mesmo que com *“cursos muito curtos assim, de 4 horas”*, mas o importante é repassar para a comunidade a importância da sua responsabilidade e da capacidade de ação que ela pode ter juntado ao COMDEMA. Na visão do entrevistado "A" os cursos foram fundamentais para aproximar a comunidade ao COMDEMA.

O entrevistado "B" relatou que há as parcerias entre as entidades, e cita que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Polícia Ambiental (PATRAM) são de grande valia para o funcionamento da SMMA e por consequência, do COMDEMA, pois, relatou que a questão da mão de obra é escassa, principalmente no que tange a parte de fiscalização ambiental. E complementou dizendo que a Guarda Ambiental Municipal foi treinada para reforçar a fiscalização ambiental, pela PATRAM e ICMBIO, juntamente com uma parceria da SMMA com a Secretaria de Mobilidade, Acessibilidade e Segurança.

O entrevistado "C" considerou que durante a permanência da entidade, que por ele era representada, no COMDEMA, o Município ganhava, pois, recebia um conselho qualificado para ajudar o gestor público. Que a criação do FMMA possibilitou a implementação de ações ambientais para a qualidade do Município, com base em um conselho deliberativo que analisava os recursos, assim como a aplicação desses recursos. Mencionou que outro fator importante, foi quando o Estado do Rio Grande do Sul e as outras Organizações Estaduais de Meio Ambiente, implementaram o licenciamento ambiental. Dessa forma, relatou que “os Municípios poderiam fazer seus licenciamentos municipais desde que tivessem um COMDEMA deliberativo, um plano ambiental definido, um fundo do meio ambiente né, e uma estrutura técnica adequada”, fazendo referência a SMMA. E complementou dizendo que “Rio Grande e outras cidades adotaram esse sistema de licenciamento municipal descentralizado”.

O Entrevistado "C" continuou, “o conselho se transformou num lugar muito importante né, das demandas municipais né, então o conselho atuou em grandes processos”. Relacionado aos processos, ele lembrou que o COMDEMA caçou uma licença da FEPAM, aqui no Município, para implementar um cemitério que seria alocado ao lado da Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa Verde.

Outro processo lembrado pelo Entrevistado "C", foi “uma proposta da Prefeitura, de receber ao implementar o seu aterro sanitário, ela queria receber resíduos sólidos de todos os outros Municípios” e então, o assunto “entrou no COMDEMA, foi discutido, foi tirada, já era um projeto de lei, o projeto de lei foi retirado e foi analisado no COMDEMA e finalmente né, não foi implementado em função do COMDEMA”.

O entrevistado "C" relatou ainda, que o COMDEMA, sempre que avaliado a necessidade junto aos conselheiros, encaminhava ofícios para solicitar providências a instituições, para realizar chamamento de empreendedores, a fim de esclarecerem suas visões ao conselho. Dessa forma, sempre era realizada a tentativa de esclarecer as responsabilidades e que isso *“foi um processo muito longo de construção em que existia um processo em que se ganhava, se perdia, se tinham ideias diferentes, mas sempre se tinha uma regra, que se não conseguia consenso, votava e tocava para frente os processos”*. Ele se refere a processo longo de construção como a forma de gestão adotada pelo COMDEMA até meados de 2019. E reitera que *“sempre se buscava o consenso né, e não tendo consenso iam para as votações e as votações eram respeitadas né”*.

O COMDEMA buscou incorporar alternativas referentes às formas inovadoras de gestão, visando os determinantes políticos, os interesses diversos e as realidades frente à dimensão ambiental e os diferentes atores sociais no debate sobre as políticas ambientais. E dessa forma, segundo Santos e Bacci (2017), o COMDEMA avança em direção da governança ambiental, embora, a governança deva ser realizada mediante a participação, o envolvimento e a negociação entre os diversos atores, assim como a descentralização, ela transfere o poder, assim como os mecanismos de mediação de conflitos para o local.

Observou-se na legislação referente ao COMDEMA que o processo decisório é validado perante a plenária do conselho. As decisões são propostas e avaliadas pela plenária e então é realizada votação para cada assunto tratado no COMDEMA, sendo respeitada a escolha da maioria dos conselheiros.

O Entrevistado "A" mencionou que exerce a função de conselheiro a partir da nova reestruturação e que até o momento considera adequado o processo decisório, pois, o mesmo é amparado legalmente. Ele relata que na sua visão, considera que o COMDEMA deveria ser mais divulgado para a sociedade, *“para ampliar a participação popular nas decisões”*.

O Entrevistado "B" mencionou em relação às decisões, que a SMMA possui *“uma gestão mais técnica e administrativa”*, e continuou, *“a gestão em si é compartilhada, especialmente as decisões”*, e complementou *“alicerçado no colegiado, nas decisões do colegiado do COMDEMA, né”*. O entrevistado "B" também mencionou que embora a nova reestruturação tenha gerado indisposições

internas, ela foi alicerçada na lei, e ele acredita que essa “*composição diferente*” trouxe “*um pouco mais de equilíbrio*” para as decisões do COMDEMA.

O Entrevistado "C" lembrou que os princípios básicos dos conselhos dizem que eles devem ser paritários, representativos e de alguma maneira ter estruturas de decisão democráticas. Ele relatou que “*o que aconteceu foi uma... no último ano, nos últimos dois anos, foi um aparelhamento institucional e uma não concordância do gestor público com as decisões de consenso né, do conselho*”. E mencionou que com isso as entidades participantes do COMDEMA se afastaram, “*tanto que todas essas outras pessoas, instituições que tinham assento se afastaram né, instituições de peso*”.

O Entrevistado "C" acredita que esse aparelhamento institucional, modo como se refere à última reestruturação do COMDEMA em meados de 2019, acarretou em uma quebra na tomada de decisão dentro do conselho. Ele mencionou que “*nós achamos que as estruturas de decisão foram burladas né, e também eles perderam a questão paritária*”. Complementou, dizendo que esse aparelhamento desequilibrou o COMDEMA, que “*foi uma das grandes quebras do processo*”, segundo o seu olhar.

As articulações dos processos de governança, segundo Fonseca e Bursztyn (2009), devem envolver as diversas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas. Todavia observou-se que os entrevistados possuem pontos de vista diferenciados. O Entrevistado "A" acredita que a sociedade participa de forma insuficiente das decisões. O Entrevistado "B" acredita que as tomadas de decisões ocorrem de forma equilibrada pelo colegiado do COMDEMA. E o Entrevistado "C" acredita que o COMDEMA possuía uma tomada de decisão mais participativa antes da nova reestruturação, devido à composição anterior dos conselheiros.

Levando em consideração Lemos e Agrawal (2006), a governança ambiental é posta como uma expressão aproximada de intervenções que propiciam as mudanças nos incentivos ambientais, no conhecimento, na tomada de decisões e/ou nos comportamentos. E se a governança ambiental considera que os atores influenciam as ações e os resultados ambientais do conjunto de processos regulatórios, portanto, notou-se que os diferentes pontos de vista podem influenciar os mecanismos do processo decisório, visto que, esse é realizado somente pela plenária do COMDEMA (LEMOS; AGRAWAL, 2006).

Com o elemento de análise tipologia e natureza dos conflitos, buscou-se identificar, dentre as tipologias adotadas, em quais dimensões os conflitos foram abordados dentro do COMDEMA, juntamente com a SMMA. Observou-se o referencial adotado por Little (2001), em que os conflitos socioambientais podem ser caracterizados em três tipos de conflitos e cada tipo possui suas respectivas dimensões, a fim de facilitar o estudo. Dessa forma, levaram-se em consideração as informações constantes nas atas disponibilizadas pelo COMDEMA e os conflitos mais citados nas atas foram descritos dentro das tipologias abordadas pelo autor. É importante ressaltar que todas as localidades citadas nas análises pertencem ao município de Rio Grande - RS.

O primeiro tipo são os conflitos em torno do controle dos recursos naturais que possuem as dimensões políticas, sociais e jurídicas. Foram identificados os conflitos relacionados às invasões no loteamento Stela Maris, sendo ocupações irregulares, invasões em área de dunas (contou com intervenção do Ministério Público Federal - MPF); a pesca da corvina sem fiscalização com a utilização de mini traineira com sonar, ameaçando o estoque natural (um vídeo comprovando o fato foi levado a Procuradoria Federal e o COMDEMA encaminhado pedido de auxílio ao MPF); o manejo de areia na orla do Cassino e dunas, nas saídas para a praia, durante o verão; e a poluição sonora na faixa de praia.

O segundo tipo são os conflitos em torno dos impactos gerados pela ação humana e natural que possuem as dimensões da geração de impactos negativos, ou seja, a contaminação do meio, a degradação dos ecossistemas e o esgotamento dos recursos naturais. Foram identificados os conflitos relacionados com a Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa Verde, que apresenta uma série de problemas devido ao uso irregular do espaço, com processos de aterramento de margem de arroio, identificado a presença de agricultores dentro da APA, atropelamento de fauna entre a Praia do Cassino e Trevo (mais especificamente nas imediações da APA; a poluição do ar pelas empresas produtoras de adubo, acarretando em um maior monitoramento da qualidade do ar no Município; as ligações clandestinas de esgoto, gerando mau cheiro e contaminação; os efluentes líquidos de restaurantes que são jogados em vala comum; o odor fétido do esgoto no entorno da Catedral e do calçadão Central, na cidade; a falta de projetos diretamente ligados aos catadores e a destinação dos resíduos sólidos que ocorre de forma inadequada; a

coleta seletiva do Município; os cães comunitários instalados em APP, mais especificamente na faixa das dunas; a regularização das garrafas de vidro na beira da praia com a devida proibição de venda; o agravamento do volume de águas pluviais devido a impermeabilização de ruas centrais com asfalto, dificultando o escoamento e a drenagem natural que antes era facilitada pelo uso de paralelepípedos; as enchentes na cidade; a necessidade de obras nas comportas do Canaleta da Major Carlos Pinto para facilitar a drenagem da cidade; o plano de controle e monitoramento de agrotóxicos, que acabou fazendo parte do sistema de segurança alimentar e nutricional do Município.

O terceiro tipo são os conflitos em torno do uso dos conhecimentos ambientais que possuem as dimensões entre grupos sociais em torno das percepções de risco, sobre o controle formal dos conhecimentos ambientais e dos lugares sagrados. Foram identificados os conflitos relacionados com a dragagem, principalmente o aparecimento de lama na Praia do Cassino; o trânsito de veículos automotores na orla da Praia do Cassino, trazendo risco de acidentes e modificações da faixa de praia; a tentativa de criação de zona de exclusão de veículos na orla da Praia do Cassino; o eucalipto em frente à Igreja Matriz, trazendo riscos de queda sob a Igreja e locais comerciais; o cão comunitário, principalmente por questão de doenças e também por ataques a comunidade; a mobilização social realizada em torno da modificação na legislação municipal referente ao número de andares permitidos para construção de edificação no Balneário Cassino; as irregularidades no transporte terrestre e embarque de animais vivos pelo Porto do Rio Grande, a denúncia foi realizada pelo Jornal Agora (jornal local); a existência de árvores em risco de queda que estão colocando em risco os usuários dos postos de saúde localizados nos bairros Parque Marinha e São Jorge e também a Creche Raio de Luz; o abandono de animais (cães e cavalos) em via pública, causando riscos de acidentes.

Através da análise das atas, foi possível observar que durante as reuniões, conforme as discussões avançavam, sejam relacionadas aos informes, as pautas ou aos assuntos gerais, surgem sugestões para que as demandas ou os conflitos sejam tratados. A informação acerca dos conflitos, chega até a SMMA e ao COMDEMA por meio de relatos dos conselheiros, por denúncias recebidas diretamente pela

sociedade, por matérias que são veiculadas na mídia, por relatos do poder público aos órgãos.

Notou-se o envolvimento das entidades para sanar os conflitos que chegam até os órgãos, de modo que os conselheiros sempre sugerem formas alternativas de tratamento aos conflitos conforme a sua magnitude. Na análise das atas foi possível observar que os conflitos são tratados de três maneiras. Alguns conflitos são tratados de forma direta e outros com maior complexidade, figurando por diversas pautas até a sua resolução. E também, há conflitos que são tratados através de processos administrativos.

Como um conflito tratado de forma direta, pode-se abordar a denúncia recebida sobre a questão das ligações clandestinas de esgoto na Praia do Cassino. O conflito foi apresentado nos informes gerais, os conselheiros foram informados que o assunto *“está sob cuidados da SMMA e da Secretária do Cassino, sendo realizadas fiscalizações para coibir as ligações”*. Dessa forma, os conselheiros sugeriram *“para que haja uma ampliação da rede de esgoto no Cassino”*; *“que haja um pedido para a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) de uma explanação sobre até onde vai à rede de esgoto e os projetos de ampliação”*; e *“que poderão ser convidados membros da CORSAN para apresentar projeto referente a essa ampliação”*. Da mesma forma, também ocorreram solicitações para que:

Quando for visto uma instalação imprópria feita por restaurantes, hotéis, ou estabelecimentos desse tipo, que além de denunciar para a Secretaria do Cassino, seja feita também a denúncia para a SMMA, por serem empreendimentos licenciáveis e que devem cumprir a licença (ATA COMDEMA (RS), 2016).

Outro exemplo foi referente à apresentação dos resultados preliminares do Plano de Manejo de Dunas pelo Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA). O plano foi apresentado como pauta e surgiram duas questões de conflito. A primeira relacionada aos veículos automotores na orla da Praia do Cassino. E como primeira iniciativa houve a solicitação para a retirada dos carros. Assim como, o primeiro questionamento *“de que modo se dariam os acessos”*. Foi informado que *“se dariam por meio de passarelas e a manutenção de acessos operacionais permitidos pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), para ambulâncias, salva vidas e etc. e, o restante será estudado”*. Ocorreram solicitações pensando na *“necessidade da ampliação principalmente para acesso nos dias de*

movimento, que o fluxo intenso dificulta até o acesso de ambulâncias” e “sobre uma possível pesquisa para ouvir diversas opiniões sobre o fluxo dos veículos e que esse fato deve ser controlado o mais rápido possível”. Ocorreram relatos de que “um atropelamento que se deu na orla da praia do Cassino” e que “será encaminhado às secretarias um pedido para análise”.

A segunda questão relacionava-se com as invasões do Stella Maris, onde o NEMA informou que “*tem realizado comunicação com o MPF a respeito do fato para meio de solucionar o problema e realizar as retiradas*” e os conselheiros sugeriram para “*que fosse elaborada uma minuta enfatizando a preocupação para as ocupações irregulares para meio dos órgãos responsáveis atuarem com mais força a respeito do assunto*” (ATA COMDEMA (RS), 2016).

Em 2017, seguem as tratativas relativas às invasões no cordão de dunas no Stella Maris. E então, o MPF acordou para retirar todas as invasões localizadas na Beira Mar. A SMMA realiza mensalmente vistorias nas áreas de dunas, inclusive, com levantamento e projetos de regularização fundiária no Município.

Relacionada aos veículos automotores na orla da Praia do Cassino, foram executadas diversas pesquisas, mas as tratativas não avançaram. A pressão popular por manter o trânsito de veículos na orla foi maior, devido às facilidades de acesso que a sociedade está acostumada desde a criação da Praia do Cassino. Dessa forma, pode-se dizer que a questão cultural foi mantida a fim de evitar novos conflitos com a sociedade local e de veranistas. A única medida adotada, dentre as mais variadas alternativas propostas, foi à necessidade de autorização para circular com veículo automotor após a área do Navio Altair.

Como um conflito tratado com maior complexibilidade pode-se citar a dragagem. Ela é identificada como um conflito de uso entre as atividades de dragagem, as atividades de pesca no interior do Estuário, as atividades turísticas e de lazer na Praia do Cassino e atividades desenvolvidas pela Praticagem da Barra (baseadas no conhecimento dos acidentes e pontos característicos realizados em trechos da costa, em baías, portos, estuários de rios, nos lagos, terminais e canais onde existe o tráfego de navios). Analisando as atas disponibilizadas, a dragagem apareceu com diversas formas de tratamento em reuniões distintas, mas todas com o intuito de conseguir passar para a sociedade uma visão clara e objetiva em relação ao assunto.

Observou-se que em 2016, relacionado ao conflito em torno da dragagem realizada pela Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG), foi sugerido que *“deverá ser realizado convite à superintendência do porto para comparecer em reunião do COMDEMA de modo que sejam esclarecidas eventuais dúvidas a respeito do assunto”* e houve a recordação *“sobre a proposta de elaboração de um documento para ser encaminhado ao MP”*.

A lama, por exemplo, que aparece na Praia do Cassino foi considerada pela sociedade como de responsabilidade da atividade de dragagem. Dessa forma, em outra reunião, é mencionado que *“a respeito da lama na praia do Cassino, que as ondas do mar fizeram o trabalho e teremos uma praia limpa é utilizável para o veraneio”*. Dessa forma, um conselheiro complementa, comentando que *“a natureza está começando a responder, fazendo o trabalho de limpeza da praia”*, visto que, dependendo das condições climáticas, as ondas com as forças das marés são capazes de fazer a remoção da lama que ficou depositada na beira do mar para alto mar.

Em outra ata foi mencionado a respeito de conversas juntamente com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), sobre a dragagem e o posterior impacto ambiental que poderá trazer após sua realização ou não! Um conselheiro observou que *“os estudos não estão totalmente claros”* e ocorre à proposição para que o tema seja discutido em uma próxima reunião. Outro conselheiro relembra que *“a dragagem se dará da forma que for solicitada pelas autoridades, que os sedimentos não serão colocados em área que não seja segura”* e complementa dizendo que há um estudo realizado que relata *“que existe na saída dos Molhes da Barra a formação da corrente circular que se forma no local, que não deverão ser colocados os sedimentos”*.

Um conselheiro sugeriu a elaboração de um documento simples e objetivo, para ser encaminhado para a SUPRG, com cópia ao MPF. E solicitou para que constem os anexos das imagens da última dragagem, mostrando que *“o ponto de descarte da lama estava dentro do círculo e que o ponto de descarte de uma próxima dragagem, seja colocado distante e fora deste círculo”*.

Em outra reunião, ocorreu o questionamento a respeito da nova dragagem e um conselheiro informa que *“houve um levantamento nos Molhes, que após a sucessão de ciclones e ventos não existe mais lama fluída entre doze metros de*

profundidade até a zona de rebentação". A SUPRG estava presente nessa reunião e informou que:

Existe processo adiantado junto ao Ibama de licenciamento, que o Porto está firmando ainda um convênio com o objetivo de precisar informações a respeito do mito da lincagem da lama ao Porto e sugeriu uma pauta específica para que este assunto fosse tratado e que o projeto de dragagem é da Secretaria de Portos e por enquanto não tem previsão para nova dragagem, está suspensa (ATA COMDEMA (RS), 2016).

No ano de 2017, a SUPRG esteve presente em uma reunião, mas o conflito da dragagem continuou em discussão. Um conselheiro sugeriu a participação da câmara técnica que trata da lama junto às reuniões e sugeriu ainda para que "*fosse elaborado um parecer dos técnicos deste Conselho determinando uma distância de precaução para o descarte de lama de uma futura dragagem*". Em outra ocasião, o presidente menciona que a câmara técnica responsável pelo assunto da dragagem (lama) ficou de analisar a situação atual e que ficou responsável pela elaboração de um documento para a Procuradoria da República.

Em 2018, o conflito da dragagem começou a ser tratado antes mesmo do início das atividades efetivas de dragagem, visto que o cenário já foi conhecido pelas entidades e sociedade. Dessa forma, o COMDEMA convidou a SUPRG a participar de uma reunião para atualizar sobre o andamento do processo de licenciamento da nova dragagem do canal de acesso ao Porto do Rio Grande. Nessa reunião, a SUPRG apresentou o Plano de Dragagem e observou que a última dragagem ocorreu entre dezembro de 2013 e janeiro de 2014. A técnica responsável pela SUPRG relata que a área de despejo foi uma grande preocupação dentro do Projeto de dragagem, sendo que "*será a área já utilizada nos outros projetos de dragagem e, existe uma área alternativa ao lado da área já utilizada e que já está sendo apresentada ao IBAMA desde 2009*" e complementa salientado que para a área de despejo existe o Programa de Monitoramento do Sítio de Despejo e Área adjacente do Material Dragado do Canal de Acesso ao Porto do Rio Grande – SinCosta.

Um conselheiro relembra que em 2014 havia 7 km da lama na Praia do Cassino e questiona "*se os sítios de despejo são adequados para receber estes sedimentos e assim evitar este processo de lama na Praia do Cassino?*". Cabe observar que a questão da lama foi, e ainda é considerada um conflito recorrente pela população rio-grandina que deseja "*saber se a culpa da lama na praia é do processo de dragagem*". A técnica da SUPRG responde que a resposta é complexa,

pois existem variantes, como “o tamanho da bacia de drenagem, mais a quantidade de sedimento que é depositada na barra, mais as operações dentro do canal que mobilizam sedimentos movimentações” e complementa, “dizer que a dragagem ser a responsável por toda a lama encontrada aí é preciso investigar, que é o que estamos fazendo”. Ela também afirma que “esta dragagem será uma grande escola, pela quantidade de dados que será gerado”. Um conselheiro avalia a situação e diz que o princípio da precaução deveria ser observado, “haja vista o risco o que representa ao turismo, comércio e uso da praia pelos veranistas”, mesmo levando em consideração os aspectos positivos no que tange ao ganho de conhecimento nesta dragagem e complementa “depois do “leite derramado” será muito mais difícil consertar do que prevenir” (ATA COMDEMA (RS), 2018).

O COMDEMA criou uma nova câmara técnica provisória para tratar sobre a dragagem, pois os assuntos são de alta complexidade, segundo a visão do próprio órgão, e assim, o conselho considera que será mais viável “acompanhar e realizar o controle social da dragagem”, visto que novamente a lama começou a aparecer na praia do Cassino. O COMDEMA, a SMMA e a Câmara do Comércio formaram a câmara técnica provisória de dragagem.

O COMDEMA convidou novamente a SUPRG para uma reunião. O presidente explicou que “é preciso que o COMDEMA busque informações e elabore um posicionamento coletivo sobre as questões que se referem às fotos sobre a mancha no mar, divulgadas nas redes sociais e nos demais meios de comunicação”. Um conselheiro diz que “a opinião pública se posiciona de maneira alarmista”, outro conselheiro menciona que “seria importante algum tipo de ação relativa a construção de argumentos frente a opinião pública, no sentido de um contraponto as opiniões errôneas ou desinformadas”, um terceiro conselheiro pede a palavra e afirmou que “é necessário haver transparência nos processos, para instrução da opinião pública, pois esta deve ser respeitada”.

A Superintendência do Porto do Rio Grande (SUPRG) se manifestou lembrando que a dragagem foi autorizada pelo IBAMA e que “a fiscalização é feita vinte e quatro horas por dia, com duas pessoas a bordo, por período, e com registros diários”, complementando que o controle também foi realizado pelo fiscal a bordo, que registra todo o ciclo da dragagem através de planilha, pelo portal SiMCosta e sensores. E relatou que o Plano de Comunicação Social contemplou as

peças publicitárias que serão divulgadas, pois possui interesse em prestar os esclarecimentos à comunidade, dentro do princípio da transparência. Sendo assim, esclareceu que o Plano de Comunicação Social foi parte da licença de operação como condicionante do item denominado Controle Social. Um conselheiro mencionou que “*entende que a qualquer momento poderá haver suspensão judicial em virtude do clamor popular*”.

A dragagem do Porto do Rio Grande acabou sendo suspensa após recomendação do MPF que determinou que a obra ficasse parada até que a origem da lama que apareceu na beira da praia do Cassino fosse descoberta. A dragagem foi retomada após novas tratativas em relação aos procedimentos adotados no processo. Como exemplo, a utilização do *overflow*, que é um processo que devolve ao meio ambiente parte da água dragada junto com o material retirado do fundo do mar, foi proibida, visto que não haviam estudos ambientais concluídos até o momento e que pudessem afirmar que o processo não era o causador do aparecimento da lama. A dragagem foi concluída no final de 2019.

Cabe salientar que o MPF acatou o clamor social e o COMDEMA seguiu com o intuito de garantir que as ações executadas estivessem ao encontro do interesse público (BRASIL, 2014). O COMDEMA na perspectiva de Brito *et al.* (2011), buscou por soluções através de ações conjuntas frente a SUPRG, visando parcerias na tentativa de solucionar ou até mesmo atenuar os conflitos socioambientais, mas mesmo combinando competências com instrumentos de informação e negociação entre os envolvidos em prol da governança, não conseguiu efetividade no processo.

Com o conflito relacionado à dragagem, foi possível visualizar, segundo Lozardo (2016) que a melhoria da estrutura de governança ambiental, não é apenas uma opção, e sim uma necessidade. O agravamento dos problemas ambientais, quando associado aos desafios econômicos e sociais da atualidade, são fatores que demonstram a importância de uma estrutura para o alcance da governança ambiental (LOZARDO, 2016).

Alguns conflitos foram tratados por meio de processos administrativos e constam registrados nas atas das reuniões. Os processos foram gerados após fiscalizações da SMMA e contemplam a aplicação de multas por irregularidades. Essas irregularidades foram por lançamento de efluentes em vala comum, captação de água subterrânea, licenciamento ambiental para um determinado fim e

constatado outro empreendimento no local, pendências relativas a documentos e licenças, não atendimento de condicionantes, entre outros.

Os processos foram julgados em primeira instância pelo Secretário do Meio Ambiente do município. O COMDEMA é a segunda e última instância administrativa, visto que o órgão que aplica a atuação, a SMMA, não pode fazer o julgamento em segunda instância, quando há pedido de recurso. Observou-se nas atas que a qualidade dos pareceres das câmaras técnicas foi fundamental para o entendimento do que foi votado na plenária, visto que os conselheiros não acessam o processo na sua íntegra no dia da votação. E caso desejem solicitar vistas ao processo, a votação ocorrerá em reunião posterior.

Como exemplo em relação aos processos, após fiscalização da SMMA foram verificadas irregularidades no despejo de efluente líquido de restaurante. Todos os efluentes eram lançados em vala comum. A fiscalização montou processo administrativo sobre o ocorrido e solicitou a aplicação de multa ao estabelecimento. O proprietário recorreu por meios legais e o processo foi encaminhado ao COMDEMA, à câmara técnica jurídica fez a opção de manter a multa e o plenário realizou a votação para a decisão final. Por unanimidade dos conselheiros presentes a multa foi mantida.

Outro processo administrativo passou por câmara técnica do COMDEMA. Dessa vez foi imposto um recurso ao COMDEMA, devido a um auto de infração em uma concessionária de veículos referente à captação de água subterrânea sem a outorga do órgão competente e o agravamento da multa. Dessa vez, a câmara técnica se posicionou de maneira favorável ao recurso, relatando que “*não pode aplicar o agravamento de pena por não ser legítimo, optou apenas pela aplicação da multa*”. O plenário realizou a votação e o processo foi aprovado com 8 votos favoráveis ao posicionamento da câmara e uma abstenção.

Na visão do Entrevistado “A”, para que ocorra uma resolução dos conflitos que chegam até o COMDEMA, deveriam ter mais projetos que fossem apoiados pelo FMMA diretamente dentro das comunidades, e assim, os recursos iriam apoiar os projetos relacionados com a preservação ambiental. O entrevistado “A” apontou que os conflitos socioambientais “*mais complexos são o saneamento, esgoto e os resíduos sólidos*”.

O entrevistado “B” mencionou que as reuniões e as equipes das câmaras técnicas são fundamentais para a resolução dos conflitos, pois a discussão avança entre os conselheiros. E assim, os conflitos são encaminhados e tratados, visto que cada conflito possui as suas peculiaridades. Ele relata que os mais complexos são os conflitos de ocupação de Áreas de Proteção Ambiental.

O entrevistado “C” menciona que o COMDEMA depois que virou deliberativo e criou o FMMA, conseguiu implementar diversos projetos na área ambiental, sejam projetos de pesquisa, conservação, educação ambiental, poluição do Município, estratégias de controle de contaminação, entre outros. E observou que com a gestão do fundo, o COMDEMA conseguiu implementar as políticas públicas do Município. Ele relata que o COMDEMA sempre primou por chamar os atores envolvidos para apresentarem as suas propostas e assim fazerem as adequações ou readequações às demandas do Município. Desse modo, ele complementou, dizendo que o COMDEMA era um espaço “*em que os membros traziam as demandas através, vamos dizer, como antenas de representar as instituições né, a CIRG e FEPAM (como exemplo), e também ouvir a sociedade e trazia para a plenária esses assuntos*”. Então, esses assuntos eram incluídos nas pautas das reuniões e tratados pela plenária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Jacobi e Sinisgalli (2012), as aceleradas mudanças no plano social, econômico, tecnológico e ambiental cada vez mais desafiam as estruturas tradicionais dos governos. A motivação para a realização desta pesquisa foi atrelada a percepção da importância das questões ambientais, que não estão focadas apenas em disciplinas diretamente relacionadas ao meio ambiente. Tornando-se assim, relevante pesquisar o tema governança ambiental municipal, sob o ponto de vista da gestão de conflitos socioambientais.

Para entendimento desta pesquisa, foi utilizada a definição de governança ambiental dos autores Jacobi e Sinisgalli, pois eles dizem que “a governança ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente [...]” (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471). A temática ambiental é cada vez mais popularizada. Contudo, essa popularização ao invés de trazer respostas às antigas questões, acaba trazendo mais dúvidas sobre as soluções consensuais das

questões ambientais, fazendo assim, com que ocorram os conflitos socioambientais (ZIMMERLI; SIENA, 2015).

Para entendimento desta pesquisa, foi utilizada a definição de conflito socioambiental do autor Little, pois os confrontos decorrentes de interesses diversos geram as disputas entre grupos sociais que possuem distintas formas de relações por eles mantidas com seu meio natural e assim os conflitos socioambientais são formados, por eventos que sensibilizam e afetam o ambiente com efeito para a sociedade e vice-versa (LITTLE, 2001).

Observou-se que na visão dos entrevistados, o COMDEMA cumpre o seu papel como negociador no tratamento dos conflitos. A pesquisa buscou compreender nos espaços de políticas públicas na área ambiental no município, as tipologias e os mecanismos de resolução de conflitos. Através do estudo realizado foi possível responder as questões norteadoras desta pesquisa e assim, compreender que o processo de governança ambiental na resolução de conflitos socioambientais não é um simples conjunto de formatos de gestão. Embora o COMDEMA seja alicerçado nos formatos previstos legalmente, ele mostra-se como um espaço em construção de alianças e cooperação com a participação de diversos atores, avançando no processo de governança ambiental (JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012).

Pressupõem-se como limitações da pesquisa, primeiramente a questão da pandemia por COVID-19, situação que assola a todos os pesquisadores a nível mundial. Outro ponto limitante a destacar, refere-se à falta de colaboração dos conselheiros ou ex-conselheiros em participarem como entrevistados da pesquisa, visto que houve tentativas de contato sem retorno. Cabe ressaltar que durante as entrevistas, todas realizadas de forma remota, o aspecto tempo de conectividade pode ter sido limitante, pois os entrevistados estavam desenvolvendo as suas atividades laborais também de forma remota, o que de certa forma pode ter impactado nos resultados.

Os processos de fortalecimento de políticas públicas ambientais do COMDEMA enfrentam problemas relacionados aos espaços de participação da sociedade perante a gestão e conseqüentemente, a tomada de decisão, para a resolução dos conflitos, acaba sendo afetada. Necessita-se de uma maior participação e controle da sociedade junto às políticas públicas do Município,

ampliando os canais de discussão, de forma que o COMDEMA seja reconhecido por sua importância nas questões ambientais e também reconheça a importância da participação da comunidade local para a resolução dos conflitos socioambientais.

Em relação a trabalhos futuros este estudo fornece algumas opções no que diz respeito ao aprofundamento das formas de participação. Sugere-se uma nova pesquisa que possibilite a comparação das participações com outros conselhos ambientais em nível municipal. Dessa forma, seria possível traçar um paralelo entre os níveis de participação da sociedade em conselhos municipais de meio ambiente. E também, comparar os formatos relativos às tomadas de decisões frente aos conflitos socioambientais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. **Conflitos Ambientais no Brasil**, p. 13-36, 2004.

ALONSO, A. COSTA, V. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: **Ecologia política: natureza, sociedad y utopía**. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002.

ARAÚJO, M. A. R. **Repensando a gestão ambiental pública no Brasil: uma contribuição para o debate na reconstrução nacional**. Conselho Regional de Biologia 4ª Região. Belo Horizonte, 2016.

BARROS, A. J.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

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: 02 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRITO, D. M. C.; BASTOS, C. M. C. B.; FARIAS, R. T. S.; BRITO, D. C.; DIAS, G. A. C. Conflitos socioambientais no século XXI. PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. v. 4, n. 4, 2011.

CÂMARA, J. B. D. **Governabilidade, governança ambiental e estado do meio ambiente no Distrito Federal**. 2011. 301 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, 2013.

CARVALHO, I. C. de M.; SCOTTO, M. G. **Conflitos sócio-ambientais no Brasil**. V. 1. Rio de Janeiro: IBASE: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Fundação Heinrich Böll, 1995.

CASTRO, S. M; ALMEIDA, J. R.; Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: uma revisão. **Soc. & Nat.** v. 24, n. 3, p. 519-534, 2012.

CONAMA. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Conselho Nacional do Meio Ambiente-IBAMA**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: set. de 2020.

CONAMA. **Resolução nº 306, de 5 de julho de 2002**. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 02 dez. 2019.

DENCKER, A. de F. M.; VIÁ, S. C. da. **Pesquisa empírica em ciências humanas: com ênfase em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Futura, 2002.

DUTRA, M. J. L. **Governos locais para a boa governança ambiental**. 2017. 242 f. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

FARIAS, T. Q. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente – comentários sobre a Lei nº 6.938/81. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 35, 2006.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**. v. 24, n. 1, p.17-46, 2009.

FUKS, M. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2001.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole** n. 7, p. 9-31, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010 na cidade do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=43> . Acesso em: dez. 2019.

JACOBI, P. R.; GÜNTHER, W. M. R; GIATTI, L, Z. Agenda 21 e governança. **Estudos Avançados**, v.23, n. 74, p. 331-339, 2012.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p.1469-1478, 2012.

LEMOS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environmental Resources**, v. 31, p. 297-325, 2006.

LITTLE, P. E. Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política. In: **A Difícil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond Ltda., 2001.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE**, v. 10, n. 3, p.721-735, 2012.

LOZARDO, E. Apresentação. In: MOURA Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

MADEIRA, C. G. **Conflitos ambientais: uma análise das perspectivas teórico-metodológicas que orientam a produção acadêmica brasileira no período de 1992 a 2012**. 2014. 137 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Sociologia) - Universidade Federal de Pelotas – UFPEL, Pelotas, 2014.

NEVES, E. M. S. C.; MAIA, S. W. Governança ambiental e cooperação intergovernamental no Brasil: lições de Visconde de Mauá. **Revibec: revista de La Red Iberoamericana de Economía Ecológica**. v. 18, p. 21-35, 2012.

PREFEITURA DO RIO GRANDE. Disponível em: <http://www.riogrande.rs.gov.br/>. Acesso em dezembro de 2019.

QUIVY, R.; CHAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RIBEIRO, R. F. Introdução à questão metodológica. In: EQUIPE DO PROJETO MEIO AMBIENTE E DEMOCRACIA. **Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais**: Rio de Janeiro: IBASE: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.434 de 09 de janeiro de 2020. **Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388665>. Acesso: 06 set. 2020.

ROSA, R. E. da; SOTO, W. H. G. Conflito socioambiental e contradições do espaço social: o caso do polo naval de Rio Grande/RS. **Caderno CRH**, v. 28, n. 75, p. 607-622, 2015.

RUIZ, S. **Cambios institucionales y conflictos sociales em El uso del bosque del norte amazónico boliviano**. Ph.D. Thesis. Albert-Ludwigs-University, Freiburg, Germany, 2005.

SANTOS, V. M. N.; BACCI, D. de la C. Proposta para governança ambiental ante os dilemas socioambientais urbanos. **Estudos Avançados**. v. 31, n. 89, 2017.

SANTOS, C. F. dos; GONÇALVES, L. D.; MACHADO, C. R. da S. Educação ambiental para justiça ambiental: dando mais uns passos. **REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 32, n. 1, p. 189-208, 2015.

SEIXAS, C. S.; PRADO, D. S.; JOLY, C. A.; MAY, P. H.; NEVES, E. M. S. C.; TEIXEIRA L. R. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020.

SOTO, W. Os conflitos ambientais e as contradições do espaço social: uma introdução à perspectiva lefebvriana. In: **Conflito ambientais e urbanos – Debates, Lutas e Desafios** MACHADO, Carlos; SANTOS, Caio dos, ARAÚJO, Claudiomar; PASSOS Wagner dos. Porto Alegre: Evangraf, 2013.

TURNER, M. D. Political ecology and the moral dimensions of “resource conflicts”: the case of farmer–herder conflicts in the Sahel. **Political Geography**, v. 23, p. 863–889, 2004.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability – Desafios para a governança ambiental. RBCS - **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008.

ZIMMERLI, E. R.; SIENA, O. Características e posicionamento dos atores nos conflitos socioambientais inerentes à construção das hidroelétricas no Rio Madeira. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 2, p. 93-115, 2015.