

# **A Participação Social na Questão Ambiental: limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil**

▶ Donaldo Bello de Souza \*

▶ Victor Novicki \*\*

---

## **Resumo**

O presente trabalho visa à reflexão sobre a questão da participação social, em geral, nos Conselhos de Meio Ambiente (CMAs), e, em específico, na esfera municipal, tomando por referencial teórico-conceitual a discussão crítica em torno das concepções de sustentabilidade e participação social constantes da agenda de determinadas conferências internacionais sobre o meio ambiente. A partir disto, as análises se voltam para alguns dos resultados de pesquisas teórico-empíricas que versam sobre a participação social nos processos de criação, implantação e/ou funcionamento institucional e político dos CMAs no país, revelando que esses expõem, de um lado, em número bem reduzido, certo descrédito em relação ao caráter democrático atribuído ao funcionamento desses conselhos no país, expressão, em especial, da ausência de uma efetiva participação sociopolítica, enquanto um segundo grupo de estudos, em maior número, acaba por ressaltar a dimensão essencial ou potencialmente democrática desses órgãos colegiados, em larga medida refletindo o discurso dominante, inclusive a respeito da relação desenvolvimento-sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Conselhos de Meio Ambiente. Participação Social. Políticas Públicas de Meio Ambiente. Conferências Internacionais de Meio Ambiente.

## **The Social Participation in Environmental Question: limits and possibilities in councils of environment in Brazil**

### **Abstract**

This study aims to reflect on social participation's issue, in general, in the Councils of Environment (CE) and, in particular, at municipal level, taking on theoretical-conceptual

---

\* Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Professor Adjunto, Economia da Educação, Depto de Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail:* donaldosouza@hotmail.com.

\*\* Doutor em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Professor Adjunto e Pesquisador, Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Católica de Petrópolis (UCP). *E-mail:* victor.novicki@globo.com.

basis the critical discussion around the conceptions of sustainability and social participation present on the agenda of some environmental international conferences. From this, the analysis turns to some results of empirical-theoretical researches that deal with the social participation in the processes of creation, implementation and/or institutional and political functioning of CE in the country, revealing that these studies expose, on one side, in reduced number, some discredit in relation to the democratic character attributed to the operation of those councils in the country, expression, in particular, of the absence of an effective social e political participation, while a second group of studies, in a greater number, turns out to highlight the essential or potentially democratic dimension of these collegiate organisms, in a large sense reflecting the dominant discourse, as well as in respect to the development-sustainability relation.

**Keywords:** Council of Environment. Social Participation. Environmental Public Policies. Environmental International Conferences.

## **La Participación Social en la Cuestión Ambiental: confines y posibilidades en los consejos de medio ambiente en Brasil**

### **Resumen**

El presente trabajo tiene por objeto presentar una reflexión sobre la participación social, en general, en los Consejos de Medio Ambiente (CMAs), y, de modo específico, en la esfera municipal, tomando por base teórica-conceptual la discusión crítica sobre las concepciones de sustentabilidad y participación social constantes de la agenda de determinadas conferencias internacionales sobre el medio ambiente. A partir de ello, los análisis se orientan hacia algunos de los resultados de investigaciones teórico-empíricas que tratan sobre la participación social en los procesos de creación, implantación y/o funcionamiento institucional y político de los CMAs en el país, revelando que éstos exponen, por un lado y en número muy reducido, cierto descrédito en relación con el carácter democrático atribuido al funcionamiento de esos consejos en el país, expresión, en especial, de la ausencia de una efectiva participación sociopolítica, mientras que un segundo grupo de estudio, mayor, resalta la dimensión esencial o potencialmente democrática de esos órganos colegiados, reflejando, en gran medida, el discurso dominante, incluso sobre la relación desarrollo- sustentabilidad.

**Palabras Clave:** Consejos de Medio Ambiente. Participación Social. Políticas Públicas de Medio Ambiente. Conferencias Internacionales de Medio Ambiente.

## **Criação dos CME no Brasil**

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), em vigor, veio suscitar algumas importantes mudanças nos processos de regulação da vida nacional, coerentemente às expectativas dos mais variados segmentos sociais em torno da volta do Estado de Direito e, especialmente, da redemocratização do país, em que pesem as tensões político-sociais e partidárias que se fizeram presentes ao longo do processo Constituinte. Nesse contexto, em larga medida, a redemocratização do país também era vista pela via da descentralização político-administrativa, implicando, entre outros aspectos, empoderamento da sociedade civil.

Concretamente, a redemocratização do País viria favorecer a recuperação das bases do Estado federativo brasileiro (eleições diretas e descentralização fiscal), com forte impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais (ARRETICHE, 1999) que, ao longo dos idos de 1990, em meio à disseminação do ideário neoliberal, virá a ser traduzido, em termos práticos, em processos de desconcentração financeira e executiva pautados na manutenção da centralização normativa e política (MONTAÑO, 2003), em meio à imbricação das crises do Estado, da administração pública, da federação e, ainda, da própria representação política (NOGUEIRA, 1997).

Ainda em relação aos idos de 1990, observa-se a criação e difusão de Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas do país, amparados por ampla base legal, assumindo diversos formatos e funções, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, a exemplo das iniciativas em torno da criação dos conselhos gestores de políticas setoriais (GOHN, 2001), expressão do momento no qual a ação coletiva contestatória e anti-institucional estaria dando lugar à formação de espaços institucionalizados, de caráter híbrido (envolvendo representantes do poder público e da sociedade civil), destinados à participação dita ampliada (AVRITZER; PEREIRA, 2005) ou propriamente sociopolítica (GOHN, 2001).

No que remete às questões ambientais, será a Lei no 6.938 (BRASIL, 1981), que, em função da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), criará o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), definindo os seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, também implicando constituição do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A estruturação do SISNAMA se portaria similarmente a uma rede de organizações, cabendo-lhe a formulação de políticas públicas de meio ambiente, a

articulação entre as instituições componentes do sistema em âmbitos federal, estadual e municipal e a execução dessas políticas por meio dos órgãos competentes. Nessas três esferas federadas (União, Estados e Municípios), os órgãos ambientais passam a ter, portanto, a responsabilidade de promover a troca de informações, a formação da consciência ambiental, a fiscalização e o licenciamento ambiental, além da criação de Comissões Tripartites, conselhos, órgãos e fundos de meio ambiente, buscando, ainda, estabelecer uma política ambiental integrada, no sentido de incluir essa questão nas demais políticas de governo (BRASIL, 2006).

Nos Estados e Municípios a estrutura do SISNAMA tenderá a se reproduzir, implicando que o órgão ambiental adquira “o formato de Secretaria, departamento ou Fundação de Meio Ambiente” (BRASIL, 2006, p. 39), podendo ser exclusivo ou compartilhado com outras áreas, demandando constituição dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CEMAs) e dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMAs), órgãos paritários passíveis de desempenharem competências consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora.

Entretanto, do ponto de vista empírico, é possível afirmar que pouco se sabe a respeito do funcionamento institucional, político e normativo desses conselhos. Amplo e exaustivo levantamento documental realizado (SOUZA; NOVICKI, 2010) revelou que a produção científica sobre os CMA no Brasil, nas três esferas federadas, é escassa e incipiente, limitada a 27 estudos, refletindo a pouca valorização, em geral, social, e, em particular, acadêmica, relacionada a esses espaços.

O presente trabalho, portanto, visa à reflexão sobre a questão da participação social, em geral, nos CMAs, e, em específico, nos CMMAs, tomando por referencial teórico-conceitual a discussão crítica em torno das concepções de desenvolvimento sustentável e participação social propugnadas no âmbito de determinadas conferências internacionais sobre o meio ambiente. As análises tomam por foco alguns dos resultados de pesquisas teóricoempíricas que versam sobre a criação, implantação e funcionamento institucional e político dos CMAs no país, exclusivamente no que remete à temática da participação social, identificadas a partir da consecução de uma pesquisa mais extensa sobre esses órgãos colegiados (SOUZA; NOVICKI, 2010).

## **Concepções de sustentabilidade e participação social**

A degradação ambiental e a queda na qualidade de vida foram fatores que mobilizaram sobremaneira a comunidade internacional em torno da crise do ambiente humano. De forma crescente, o binômio desenvolvimento-meio ambiente passou a assumir lugar de destaque no cenário mundial, particularmente através de três eventos ocorridos a partir da década de 1970: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, 1972; a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, 1992 (também conhecida por Rio-92); e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS), em Johannesburgo, 2002. Em linhas gerais, essas conferências identificaram o desenvolvimento sustentável como meta e a gestão ambiental e a Educação Ambiental (EA) como principais instrumentos desse processo (CNUMAH, 1972; CNUMAD, 1992; UNESCO, 2005).

Em relação à questão ambiental mundial, o diagnóstico feito na Conferência de Estocolmo, em 1972 (CNUMAH, 1972), mantido na Rio-92 (CNUMAD, 1992), enfatizava a poluição decorrente da pobreza (subdesenvolvimento) e, somente após 30 anos, na CMDS, em 2002 (UNESCO, 2005, p. 28), passou-se a considerar, além da pobreza e dos desastres naturais, a poluição da riqueza, partindo do pressuposto que seriam “os ricos que têm os maiores níveis de produção e consumo não-sustentáveis”.

O diagnóstico e as propostas para a superação da crise ambiental são muito similares entre os três eventos em tela, para os quais a solução dos problemas ambientais deve ocorrer pautada no mercado, pela via da aceleração do desenvolvimento econômico, acompanhado da maciça transferência de recursos dos países centrais para os países subdesenvolvidos na forma de assistência financeira e tecnológica (LAYRARGUES, 1997; ACSELRAD; LEROY, 1999; DELUIZ; NOVICKI, 2004). Na abordagem ecocapitalista, o foco encontra-se posto no desenvolvimento sustentável, possível de ser atingido pela via de um dito ambientalismo de livre mercado, pois presume que este consiste num instrumento eficiente para a alocação e consumo racional dos recursos planetários (DELUIZ; NOVICKI, 2004).

A participação social, a ser alcançada através da educação, é considerada fundamental por essas três conferências internacionais para a eficácia da gestão ambiental pública local e nacional, pois viabilizaria a manifestação e consideração dos interesses público e privado em torno da questão ambiental.

A Declaração sobre o Ambiente Humano, elaborada pela CNUMAH (1972), visando a defesa e a melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras, chamou a atenção para a responsabilidade devida pelas administrações das distintas esferas governamentais, quanto a responsabilidade na promulgação de normas e na administração, controle e utilização dos recursos ambientais dos Estados. Segundo esta Conferência, caberia à EA um papel central para a participação social, a ser dirigida, em especial, “aos setores menos privilegiados da população” (id. *ibid.*, p. 4), entendendo-a como veículo de informação e de formação de conduta das sociedades, com vistas à disseminação de uma consciência responsável para “com a proteção e melhoria do meio, em toda a sua dimensão humana” (id.).

Vinte anos após a realização da CNUMAH (1972), a CNUMAD (1992) viria a popularizar o termo desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades. Na leitura do Princípio no 10 da CNUMAD (1992), depreende-se que o acesso à informação, particularmente sobre os riscos ambientais locais, é considerado como pré-requisito para a conscientização e participação social efetiva no processo decisório: “A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados (...). Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos” (CNUMAD, 1992, p. 2).

A Rio-92 aprovou, dentre outros acordos oficiais internacionais, a chamada Agenda 21 (CNUMAD, 2001), um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável que, em diferentes níveis, é considerado um dos principais meios para se conduzir processos de mobilização, troca de informações e geração de consensos em torno dos problemas e soluções locais e, ainda, para o estabelecimento de prioridades voltadas à gestão de Estados, Municípios, bacias hidrográficas, unidades de conservação, além de bairros ou escolas.

Nesse documento (CNUMAD, 2001) é também destacada a importância da educação e mobilização de indivíduos, grupos e organizações em torno da avaliação dos impactos ambientais e dos processos decisórios, em particular daqueles “que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham” (CNUMAD, 2001, p. 445),

aspectos entendidos como pressupostos para a eficácia das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Por seu turno, a CMDS entende que a participação social – ao lado da governança, relações de gênero e formas de organização econômica – pode ser tomada como parâmetro social a ser observado pela educação na busca do desenvolvimento sustentável. Nestes termos, a noção de aprendizagem passa a ser vinculada a uma participação ampla e ativa dos cidadãos “no estabelecimento de parâmetros para o desenvolvimento sustentável e uma boa governança” (UNESCO, 2005, p. 62).

### **CMA e a questão da participação social**

Levantamento documental de caráter exaustivo, realizado em torno da temática “Conselhos de Meio Ambiente no Brasil”, que cobriu o período 1981-2007 (SOUZA; NOVICK, 2010), revelou que a preocupação com os CMMA representam cerca de 2/3 da produção científica selecionada (63%, 17), seguida dos CEMA (26%, 7) e da baixíssima incidência de estudos sobre a sua instância federal (11%, 3), o CONAMA.

No caso do CONAMA, enquanto um dos estudos analisa o seu funcionamento institucional (SANTOS, 2006), notadamente em termos da sistemática da edição de normas administrativas relativas à proteção ambiental, outros dois se voltam para a problemática da representação e da participação nos seus processos deliberativos e normativos, de um lado, levando em conta, de modo amplo, a participação da sociedade civil (BRANCO, 2001) e, de outro, a participação específica do empresariado industrial, constatando ser este um grupo de pressão potencialmente influente na definição das políticas públicas ambientais do país (CABRAL, 2007).

Na esfera estadual, todos os sete estudos identificados refletem a nítida preocupação em torno da representação e participação da sociedade civil no funcionamento dos CEMAs, enfocando, contudo, apenas três estados: São Paulo (4), Acre (2) e Bahia (1). No primeiro caso, que concentra o maior número de estudos, são apontadas as tensões que marcam o debate sociopolítico do CEMA paulista em face dos processos: de regulamentação ambiental do setor mineral (ALMEIDA, 2003), de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) (FERRER, 2002, 1998) e de democratização das instituições de gestão dos recursos ambientais no Estado (FURRIELA, 1999). No CEMA do Acre, foi constatado que as deliberações desse órgão configuram-se, tipicamente, em

ratificações das ações do poder público (ALBUQUERQUE, 2006, 2007), enquanto que na Bahia foi verificado que a participação da sociedade civil não se mostra efetiva do ponto de vista sociopolítico, especialmente no âmbito dos processos de licenciamento ambiental (ASSUNÇÃO, 2006).

Já em âmbito municipal, a prevalência dos 17 estudos que tomam os CMMA por alvo de pesquisa reflete, em larga medida, a importância relativa que o espaço local passou a assumir a partir da CF 1988 (BRASIL, 1988), ao lado do processo de indução à municipalização da gestão ambiental proporcionado pela Resolução Conama no 237 (BRASIL, 1997), não obstante, em termos absolutos, o reduzido quantitativo de trabalhos identificados. Tal valor pode ser identificado em função da possibilidade de o Município poder vir a formular, regulamentar e implantar suas próprias políticas públicas na área social, inclusive de meio ambiente, despertando a atenção de estudos acadêmicos nas mais variadas áreas do conhecimento (saúde, educação, segurança, meio ambiente, urbanismo, entre outras), nas quais é recorrente a preocupação com a questão da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Os estudos que enfocam a participação sociopolítica nos CMMA no Brasil evidenciam a importância que essa temática assume nas discussões sobre o funcionamento institucional e político desses órgãos, uma vez que o discurso corrente tende a associá-los à ideia de que constituem espaços, necessariamente, de participação cidadã e, em consequência, de exercício da democracia local. Assim, verificou-se que as referências que remetem a essa discussão tanto apontam limites da participação da sociedade civil nesses Conselhos, quanto as suas possibilidades efetivas de realização, conforme detalhado a seguir.

Do ponto de vista dos estudos que sinalizam os limites da participação da sociedade civil nos CMMA é possível afirmar que se caracterizam pela busca de evidências de tensões e conflitos que marcam a criação e funcionamento desses Conselhos no país, observando os entraves postos à participação socio-política na sua composição e na plenária, problematizando, portanto, o caráter democrático atribuído a esses Conselhos na gestão das questões ambientais locais.

Sob perspectiva rigorosamente crítica, Lima (2007) toma por campo de estudo o Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis (CMUMA) (RJ), constatando que a sua simples criação não implica garantia da participação socio-política, mesmo



que tenha sido resultado do protagonismo social local, fundamentando as suas conclusões na percepção de que esse órgão se organiza com base em assimetrias hierárquicas entre dirigentes e dirigidos, aspecto identificado em procedimentos relacionados à definição da agenda do conselho e à não divulgação do conteúdo das discussões que marcam essas reuniões. Nessa mesma trilha, a pesquisa de Teixeira (2004), que enfoca um dos casos de licenciamento ambiental que tramitou no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Belo Horizonte (COMAM) (MG), coloca em questão a possibilidade de o CMMA vir a se constituir, de fato, num espaço de participação social democrática, chamando a atenção para o fato de que a problemática da participação socio-política atual nesses Conselhos resulta da confluência entre dois projetos sócio-políticos distintos, um democratizante participativo, característico dos anos de 1980, enquanto que outro de natureza neoliberal, principiado na década de 1990.

Já o tríplice estudo efetuado por Raulino (2002), decorrente de sua dissertação de mestrado, que teve como sujeitos tanto os conselheiros dos CMMA de Belford Roxo, Duque de Caxias e São João de Meriti (RJ), quanto os executivos de suas respectivas Secretarias de Meio Ambiente, levam-no à constatação que esses Conselhos pouco contribuem para a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública, pois foi verificada a baixa frequência das reuniões, a não implementação de muitas decisões ali tomadas, a precariedade de sua estrutura logística, organizacional e comunicativa, neste último caso em relação à sociedade em geral, e, em particular, aos segmentos que se fazem representar nesses órgãos. O autor destaca o caso dos conselheiros-professores que, embora ativos na participação das discussões levadas a efeito pelos CMMA examinados e na mobilização de seus alunos e pais em torno das questões locais, definem-se como “conselheiros de escrivinha” ou “conselheiros bancários” (RAULINO, 2002, p. 138).

Por seu turno, os estudos que examinam as possibilidades de participação sociopolítica nos CMMA buscam descrever ou prescrever a criação e o funcionamento desses Conselhos no país, privilegiando o exame das experiências ditas bem sucedidas em torno da participação sociopolítica nesses órgãos, quer no colegiado, quer na plenária. Enfatizam, portanto, o caráter dito democrático desses Conselhos na gestão das questões ambientais locais, mesmo que demandante de alguns ajustes

institucionais, traçando cenários diametralmente opostos aos estudos que se voltam para a discussão desses limites, anteriormente mencionados.

Na esfera municipal, Carvalho e outros (2004, 2005) verificam que nas localidades mais densamente povoadas ocorre uma maior preocupação das administrações locais e dos movimentos sociais em instituir canais de participação sociopolítica, como os CMMAs, considerando que nessas são elevadas as demandas por serviços públicos de qualidade e intensas as pressões pela ampliação dos espaços de participação social nos processos decisórios.

Pereira (2007), em estudo teórico sobre os CMMAs, o considera instrumento fundamental para a gestão ambiental local, por entender que se constitui num espaço privilegiado de interlocução, articulação e decisão plural da qual a sociedade civil participa, cujo êxito é considerado dependente, entre outros aspectos, do grau de democratização da informação praticado por esse órgão colegiado e da capacitação de seus conselheiros. Numa perspectiva mais ampla, a autora defende que esses órgãos também devem coordenar cursos dirigidos à população, e que sejam capazes de traduzir a linguagem técnico-científica que marca o estudo das questões ambientais numa forma de comunicação mais próxima à realidade sócio-cultural local. Congruente a essas recomendações, o estudo de Schult e outros (2007), pautado em CMMA da Bacia Hidrográfica do rio Itajaí (SC), evidencia que ações de mobilização, assessoria e promoção local de cursos de capacitação para a sociedade civil e política contribui sensivelmente para a dinamização das discussões e gestão das questões ambientais em âmbito municipal, a par do potencial que apresentam para o estabelecimento de parcerias entre o poder público e a sociedade civil, possibilitando ações deliberativas de cunho democrático.

A exemplo dessas ações deliberativas democráticas, os estudos de Alcântara e outros (2006) e Almeida Neto (2007) vão destacar a excelência das práticas colegiadas relacionadas aos processos de licenciamento ambiental levados a efeito, respectivamente, pelo Conselho de Juiz de Fora (MG) e de Campo Grande (MS). O primeiro (ALCÂNTARA et al., 2006), focado na problemática da instalação de antenas transmissoras de radiação eletromagnética de baixa frequência em Juiz de Fora, por parte de empresas operadoras de telefonia celular, ressalta o êxito da participação sociopolítica no CMMA, uma vez que os interesses da comunidade acabaram por

prevalecer sobre os privados, pois a instalação desses dispositivos na região passou a ser localmente regulamentada. Já o estudo de Almeida Neto (2007), que tomou por base as deliberações do CMMA de Campo Grande, também constata, por intermédio do exame da relatoria dos diversos processos que ali tramitaram sobre o licenciamento ambiental (1999-2007), a participação ativa dos representantes da sociedade civil e do poder público nas ações deliberativas (especialmente no licenciamento de obras viárias e na recuperação de fundo de vale), contudo, sempre amparada por pareceres técnicos dos membros da Comissão e Controle Ambiental do órgão.

Por fim, os estudos de Grando (1999), Oliveira (2007) e Almeida Júnior (2006), que igualmente identificam práticas colegiadas ditas bem sucedidas, apontam algumas recomendações para o aperfeiçoamento dos CMMA's e consolidação do seu perfil participativo-democrático. No primeiro caso, Grando (1999) trata esses órgãos como de excelência para a absorção e incremento da participação popular na gestão local, focalizando o processo de institucionalização do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Luiz Antonio (CODEMA) (SP); enquanto que Oliveira (2007), analisando a estrutura, formação e atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itajuípe (COMMAM) (BA), indica sugestões destinadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas ambientais locais, coesas à noção corrente de desenvolvimento sustentável. Tal posicionamento é compartilhado por Almeida Júnior (2006) que, examinando os processos de implantação da Gestão Ambiental Integrada no Município de Corumbá (MS), entre outros aspectos, com foco na formação e evolução de seu CMMA, declara que o grande desafio à consolidação do sistema de gestão ambiental nessa localidade consiste no despertar do interesse da comunidade para o processo de tomada de decisão, de modo a torná-la mais ativa e coesa a um projeto de desenvolvimento local que concilie uma ética ambiental articulada aos recursos naturais e à coletividade.

### **Considerações finais**

Sob uma perspectiva ampla, é possível afirmar que os estudos sobre a participação social nos CMAs, em geral, e, nos CMMA's, em específico, expõem, de um lado, em número bem reduzido, certo descrédito em relação ao caráter democrático do funcionamento desses conselhos no país. Nesses, sobressai o exame não apenas do grau da representatividade colegiada da sociedade civil, mas, sobretudo, a problemática da

qualidade dessa participação social, ou seja, o exame dos graus e níveis da participação sócio-política. Enquanto isto, um segundo grupo de estudos, em maior número, ressalta a dimensão essencial ou potencialmente democrática desses órgãos colegiados, em larga medida refletindo o discurso dominante, inclusive a respeito da relação desenvolvimento-sustentabilidade, a exemplo do que é propugnado pelas Conferências Internacionais anteriormente discutidas.

Com base na produção científica aqui inventariada, observa-se ainda a ausência de consenso sobre a eficácia socio-política dos CMMAs enfocados, o que nos leva também a chamar a atenção para a necessidade premente de realização de pesquisas científicas na área, quer em termos do seu aprofundamento teórico-conceitual, quer no sentido do aumento do quantitativo de estudos teórico-empíricos, permitindo que melhor se conheça o funcionamento institucional e político desses órgãos e, por conseguinte, as possibilidades de virem a contribuir para o trato das questões ambientais locais, especialmente em termos da conscientização da sociedade civil, também por intermédio da promoção da EA formal e não-formal neste processo.

## Referências

ACSELRAD, H.; LEROY, J. P. Novas premissas da sustentabilidade democrática. Rio de Janeiro: FASE, 1999. (Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático, 1).

ALBUQUERQUE, F. O desafio da participação social na política ambiental: um estudo sobre a atuação do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Acre. 2006. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia e Manejo de Recursos Naturais) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2006.

ALBUQUERQUE, F. O desafio da participação social na política ambiental um estudo sobre a atuação do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Acre. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 59., 2007. Belém. Anais... São Paulo: SBPC, 2007. Disponível em: <<http://www.servicos.sbpnet.org.br/sbpc/59ra/senior/livroeletronico/resumos/R7426-1.html>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

ALCÂNTARA, L. A. G. et al. Democracia dialógica nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 3. [GT8 – Meio Ambiente Construído], 2006, Brasília. Anais... Campinas: ANPPAS, 2006. Disponível em: <[www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro3/arquivos/TA335-04032006-135418.DOC](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA335-04032006-135418.DOC)>. Acesso em: 9 abr. 2009.

ALMEIDA, J. G. A. A construção social da gestão ambiental dos recursos minerais. Campinas, 2003. 158 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Campinas, 2003. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso em: 24 maio 2009.

ALMEIDA JÚNIOR, N. Gestão ambiental integrada na perspectiva do desenvolvimento local para o município de Corumbá/MS. 2006. 85 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

ALMEIDA NETO, J. V. A atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente no licenciamento ambiental de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, de 1999 a 2007. 2007. 61 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) – Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, Campo Grande, MS, 2007.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). Avaliação de política sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: IIE, 1999.

ASSUNÇÃO, F. N. A. A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: sujeitos e práticas sociais. 2006. 414 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.bce.unb.br/>>. Acesso em: 24 mai. 2009.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. Revista Teoria e Sociedade, Belo Horizonte, p. 14-39, mar. 2005. Edição especial.

BRANCO, C. L. Decisões públicas colegiadas: a experiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente. 2001. 100 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001.

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

BRASIL. Lei no 6.938, de 31 de outubro 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. Programa nacional de capacitação de gestores ambientais. Brasília, DF: MMA, IBAMA, 2006. (Cadernos de formação, v. 1).

CABRAL, E. R. Articulação de interesses do empresário industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências. 2007. 414 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte, 2007.

CARVALHO, P. G. M. et al. Gestão local e meio ambiente. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 121-140, jan. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1414-753X2005000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-753X2005000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 20 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Gestão local e meio ambiente. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2. [GT 8 – Conhecimento Local e Meio Ambiente], 2004, Campinas. Anais... Campinas, SP: ANPPAS, 2004. Disponível em: <[www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT08/paulo\\_gonzaga.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT08/paulo_gonzaga.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2009.

CNUMAD. Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Brasília, DF: MMA, 1992. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2009.

CNUMAH. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/DeclaraAmbienteHumano.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

CONAMA (Brasil). Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997. Resoluções, Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

DELUIZ, N.; NOVICKI, V. Trabalho, meio ambiente e desenvolvimento sustentável: implicações para uma proposta de formação crítica. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 18-29, maio/ago. 2004.

FERRER, J. T. V. Política e gestão ambiental: a audiência pública, uma nova fronteira no espaço-cidadão, período de 1988 a 2001. 2002. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. Audiência pública no processo de avaliação de impacto ambiental no estado de São Paulo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). Casos de gestão ambiental. São Paulo: CETESB; Campinas: UNICAMP, 1998.

FURRIELA, R. B. Gestão ambiental e espaços de participação pública: análise das práticas no Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo. 1999. 215 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001. 120 p. (Coleção Questões da Nossa Época, 84).

\_\_\_\_\_. O novo associativismo e o Terceiro Setor. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 58, p. 9-23, nov. 1998.

GRANDO, F. L. M. Gestão ambiental municipal: competência normativa do município aplicada a proposta de COMDEMA para o município de Luiz Antonio, SP. 1999. 86 f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.

LAYRARGUES, P. P. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito. *Proposta*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 71, p. 5-10, dez./jan. 1996/1997.

LIMA, M. O. Do otimismo da “democratização da democracia” à fragilidade da “democracia participativa”: reflexões com base na experiência de gestão urbana em Angra dos Reis (RJ). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 7., 2007. Rio de Janeiro. Anais... Ponta Grossa: ANPEGE. 2007. Disponível em: <<http://www.anpege.org.br/downloads/anais.vIIAnpege.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2009.

MONTAÑO, C. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, jun./set. 1997.

OLIVEIRA, J. M. L. Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e as políticas públicas ambientais: o caso do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itajuípe, Bahia, Brasil. 2007. 79 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, BA, 2007.

PEREIRA, M. E. Desafios e possibilidades na constituição e funcionamento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. *Revista de Estudos Ambientais*, Blumenau, v. 9, p. 136-147, jan./jun. 2007.

RAULINO, S. F. Riscos ampliados (socioambientais) na baixada fluminense – RJ: estudo de caso em três municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias e São João de Meriti. 2002. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Centro de Estudos Gerais, Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

SANTOS, F. R. O poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. 2006. 202 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCHULT, S. I. M. et al. Conselhos Municipais de Meio Ambiente: uma abordagem para a mobilização e capacitação na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí/SC. *Revista de Estudos Ambientais*, Blumenau, v. 9, p. 148-163, jan./jun. 2007.

SOUZA, D. B.; NOVICKI, V. Conselhos municipais de meio ambiente: estado da arte, gestão e educação ambiental. Brasília, DF: Líber, 2010. No prelo.

TEIXEIRA, S. M. Participação popular na gestão de políticas públicas ambientais: o caso do COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte. 2004. 168 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

UNESCO. Década da educação das nações unidas para um desenvolvimento sustentável 2005-2014. Brasília, DF, 2005.

Recebido em: 11/02/2011

Aceito para publicação em: 21/02/2011