



LUCAS ANDRADE DE MORAIS

CONSELHOS AMBIENTAIS:

DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO
NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ-RN





LUCAS ANDRADE DE MORAIS



CONSELHOS AMBIENTAIS:

DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO
NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ-RN



Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Reitor

Pedro Fernandes Ribeiro Neto

Vice-Reitor

Fátima Raquel Rosado Moraes

Diretora de Sistema Integrado de Bibliotecas

Jocelânia Marinho Maia de Oliveira

Chefe da Editora Universitária – EDUERN

Anairam de Medeiros e Silva



Conselho Editorial das Edições UERN

Emanoel Márcio Nunes

Isabela Pinheiro Cavalcante Lima

Diego Nathan do Nascimento Souza

Jean Henrique Costa

José Cezinaldo Rocha Bessa

José Elesbão de Almeida

Ellany Gurgel Cosme do Nascimento

Wellington Vieira Mendes

Diagramação

Gabriela Mabel Alves Vieira

**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.
Catalogação da Publicação na Fonte.**

Morais, Lucas Andrade de

Conselhos ambientais: Dinâmicas de participações no Território Açu-Mossoró (RN). /
Lucas Andrade de Morais. – Mossoró, RN: EDUERN, 2020.

225p. : il. : PDF

ISBN: 978-65-88660-47-8

1. Meio ambiente – Conselhos municipais. 2. Gestão participativa - Meio ambiente.
3. Conselhos municipais - Meio ambiente - Território Açu-Mossoró (RN). I. Universidade
do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

UERN/BC

CDD 304.2

Bibliotecário: Jocelania Marinho Maia de Oliveira CRB 15 / 319

Editora Filiada á



MEUS AMIGOS E MINHAS AMIGAS,

O Programa de Divulgação e Popularização da Produção Científica, Tecnológica e de Inovação para o Desenvolvimento Social e Econômico do Rio Grande do Norte, pelo qual foi possível a edição de todas essas publicações digitais, faz parte de uma plêiade de ações que a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN), em parceria, nesse caso, com a Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN), vem realizando a partir do nosso Governo.

Sempre é bom lembrar que o investimento em ciência auxilia e enriquece o desenvolvimento de qualquer Estado e de qualquer país. Sempre é bom lembrar ainda que inovação e pesquisa científica e tecnológica são, na realidade, bens públicos que têm apoio legal, uma vez que estão garantidos nos artigos 218 e 219 da nossa Constituição.

Por essa razão, desde que assumimos o Governo do Rio Grande do Norte, não medimos esforços para garantir o funcionamento da FAPERN. Para tanto, tomamos uma série de medidas que tornaram possível oferecer reais condições de trabalho. Inclusive, atendendo a uma necessidade real da instituição, viabilizamos e solicitamos servidores de diversos outros órgãos para compor a equipe técnica.

Uma vez composto o capital humano, chegara o momento também de pensar no capital de investimentos. Portanto, é a primeira vez que a FAPERN, desde sua criação, em 2003, tem, de fato, autonomia financeira. E isso está ocorrendo agora por meio da disponibilização de recursos do PROEDI, gerenciados pelo FUNDET, que garantem apoio ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação (CTI) em todo o território do Rio Grande do Norte.

Acreditando que o fortalecimento da pesquisa científica é totalmente perpassado pelo bom relacionamento com as Instituições de Ensino Superior (IES), restabelecemos o diálogo com as quatro IES públicas do nosso Estado: UERN, UFRN, UFERSA e IFRN. Além disso, estimulamos que diversos órgãos do Governo fizessem e façam convênios com a FAPERN, de forma a favorecer o desenvolvimento social e econômico a partir da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) no Rio Grande do Norte.

Por fim, esta publicação que chega até o leitor faz parte de uma série de medidas que se coadunam com o pensamento – e ações – de que os investimentos em educação, ciência e tecnologia são investimentos que geram frutos e constroem um presente, além, claro, de contribuírem para alicerçar um futuro mais justo e mais inclusivo para todos e todas!

Boa leitura e bons aprendizados!



Fátima Bezerra

Governadora do Rio Grande do Norte



PARCERIA PELO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO DO RN



A Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) e a Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN) sentem-se honradas pela parceria firmada em prol do desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação. A publicação deste livro eletrônico (*e-book*) é fruto de esforço conjunto das duas instituições, que em setembro de 2020 assinaram o Convênio 05/2020–FAPERN/FUERN, que, dentre seus objetivos, prevê a publicação de quase 200 *e-books*. Uma ação estratégica como fomento da divulgação científica e popularização da ciência.

Este convênio também contempla a tradução para outros idiomas de *sites* de Programas de Pós-Graduação (PPGs) das instituições de ensino superior do estado, apoio a periódicos científicos e outras ações para a divulgação, popularização e internacionalização do conhecimento científico produzido no Rio Grande do Norte. Ao final, a FAPERN terá investido R\$ 100.000,00 (cem mil reais) oriundos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDET), captados via Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROEDI), programa aprovado em dezembro de 2019 pela Assembleia Legislativa na forma da Lei 10.640, sancionada pela governadora, professora Fátima Bezerra.

Na publicação dos *e-books*, estudantes de cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) são responsáveis pelo planejamento visual e diagramação das obras. A seleção dos bolsistas ficou a cargo da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE/UERN).

No Edital 02/2020–FAPERN, os autores/organizadores puderam inscrever as obras resultantes de suas pesquisas de mestrado e doutorado defendidas junto aos PPGs de todas as Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTIs) do Rio Grande Norte, bem como coletâneas que derivem do trabalho dos grupos de pesquisa nelas sediados. Neste primeiro edital foram inscritas 63 obras, das quais 57 tiveram aprovação após a verificação de atendimento aos critérios e envio aos pareceristas, processo editorial que fica a cargo das Edições UERN.



Com essa parceria, a FAPERN e a FUERN unem esforços para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Norte, acreditando na força da pesquisa científica, tecnológica e de inovação que emana das instituições potiguanas, reforçando a compreensão de que o conhecimento é transformador da realidade social.

Agradecemos a cada autor(a) que dedica seu esforço na concretização das publicações e a cada leitor(a) que nelas tem a oportunidade de incrementar seu conhecimento, objetivo final do compartilhamento de estudos e pesquisas.



Gilton Sampaio de Souza

Diretor-Presidente da FAPERN



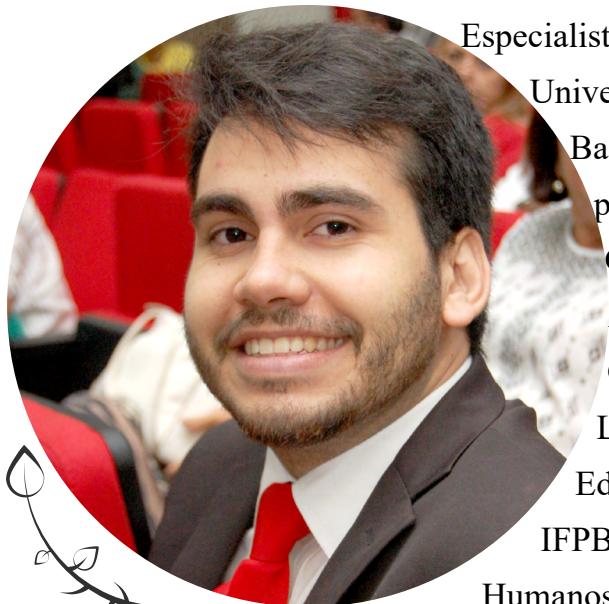
Fátima Raquel Rosado Moraes

Presidente em exercício da FUERN

SOBRE O AUTOR

LUCAS ANDRADE DE MORAIS

Professor universitário. Doutorado em Letras pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestre em Ambiente, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pelo Centro Universitário de Patos, UniFIP.



Especialista em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (2014). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). Licenciado em Letras Português pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, IFPB (2019). Pesquisador no Grupo Direitos Humanos e Políticas Públicas (UFCG) - Linha de pesquisa “Controle Social e Políticas Públicas”, no Grupo de Pesquisa em Produção e Ensino de Texto (GPET/UERN) - Linha de pesquisa “Argumentação, identidade, cultura local e sala de aula: estudos sobre processos retórico-argumentativos e ensino da argumentação” e no Grupo de Estudos e Pesquisas em Administração Socioambiental – GEPAS/UEPB. Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional da Paraíba, sob o nº 19.882.

ADr.^a Elisabete Stradiotto Siqueira,
minha orientadora e amiga, por me
inspirar na pesquisa e como (ser)
docente;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo
apoio financeiro.

SUMÁRIO

CAPÍTULO

INTRODUÇÃO 14

CAPÍTULO

DIMENSÕES DA DEMOCRACIA 19

Participação e controle social 27

CAPÍTULO

**GESTÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
ÂMBITO AMBIENTAL** 44

História ambiental: do surgimento do homem ao
desenvolvimento sustentável 45

Meio ambiente: conceitos, classificações e espécies no
brasil 50

Participação popular ambiental 53

CAPÍTULO

IV

CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE 59

Contribuições das pesquisas sobre as experiências dos
conselhos municipais no Brasil 63

**OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DE UMA
PESQUISA EM CONSELHOS AMBIENTAIS** 68

Tipos de pesquisa 69

Local da pesquisa 70

Etapas da pesquisa 73

Sujeitos da pesquisa 73

CAPÍTULO

V

SUBCAPÍTULO



SUBCAPÍTULO



SUBCAPÍTULO



Pesquisa documental	75
Pesquisa qualitativa e instrumentos de pesquisa	77
Tratamento dos dados da entrevista	79
Aprovação do comitê de ética e pesquisa	82
AS DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÕES NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ-RN	83
CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ: PANORAMA	85
Política e Sistema Municipal de Meio Ambiente de Mossoró-RN	88
CONDEMA de Mossoró-RN: Competência, composição e funcionamento	91
PROCESSO PARTICIPATIVO E DECISÓRIO DO CONDEMA: ATAS E RESOLUÇÕES DE 2009 À 2015	99
Reuniões e Resoluções do CONDEMA de Mossoró/RN (2009-2015)	100
Atas das reuniões do CONDEMA (2009-2012)	108
Atas das reuniões do CONDEMA (2013-2015)	129
PARTICIPAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE: PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS	138
Perfil dos entrevistados	139
Meio Ambiente e CONDEMA	140
Conhecimento dos conselheiros sobre Meio Ambiente e desenvolvimento sustentável	140

Composição, escolha e representação pelos conselheiros	146
Papel e atribuições do CONDEMA e dos conselheiros	153
Ideias, decisões e conflitos no CONDEMA	157
Representatividade e atuação dos conselheiros	163
Vantagem da existência e dificuldades no funcionamento do CONDEMA	167
Conquistas e derrotas do CONDEMA	178
Participação e controle social	184
Concepções sobre participação e controle social	184
Participação e controle social ambiental	192
Participação no CONDEMA	198
CONSIDERAÇÕES FINAIS	208
REFERÊNCIAS	211

INTRODUÇÃO

A gestão participativa é um fenômeno recente no Brasil, e em se tratando da área ambiental, muitas foram as reivindicações, lutas e protesto dos movimentos sociais pela preservação ambiental, tanto que a preocupação com essas questões tem sido cada vez mais presentes nos discursos políticos e nas ações governamentais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe mudanças no âmbito social, dentre essas a criação de espaços de participação da população nas decisões da gestão pública, visando a concretização do exercício da cidadania através do controle social, oferecendo para a sociedade a oportunidade de influenciar, controlar, observar e contribuir nas formulações de políticas públicas.

A preocupação com o gestão participativa no meio ambiente foi confirmada pelo legislador constituinte de 1988 e posteriormente com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992, no Rio de Janeiro, que constituiu um dos mais importantes documentos na divulgação, proteção e promoção do meio ambiente e da busca pelo desenvolvimento sustentável (DS), com destaque para a participação e diálogos dos movimentos ambientalistas, da sociedade e dos chefes dos diversos países.

A participação e o controle social sob os atos da administração pública são fruto de muitas lutas que somente são concretizados com a promulgação da Constituição Cidadã (CF/88), assim, percebe-se a importância de conhecer, analisar e refletir sobre questões atinentes ao processo de participação social na formulação, implementação e gestão de políticas públicas, visto que uma população ativa e atuante no controle das gestões locais se torna um instrumento na construção e consolidação de políticas que visem a defesa e a promoção do meio ambiente.

Esse poder exercido pela sociedade sobre o Estado, preconizando a garantia constitucional da soberania popular e o Estado Democrático de Direito é denominado de Controle Social, uma expressão “[...] de uso recente, correspondendo uma compreensão moderna da relação Estado-sociedade, da qual cabe à sociedade estabelecer práticas de vigilâncias e controle sobre o Estado” (CORREIA, 2006, p. 8).

A sociedade pode exercer o controle sob inúmeras dimensões de atuação do poder público e uma dela é a área ambiental. O meio ambiente foi definido pela Constituição Federal (CF/88) como um direito fundamental (Artigo 225), com isso assegurou legalmente o acesso à informação ambiental e a proteção conjunta dos bens ambientais entre os entes federados e a coletividade.

A constitucionalização do direito ao meio ambiente ainda respaldou e fortaleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, que tem como intuito integrar os órgãos, entidades e conselhos ambientais de todos os entes da federação de modo que efetive esse direito.

A participação e o controle popular são ferramentas importantes na defesa do meio ambiente. Essa participação social na defesa ambiental tem sido exercida mais intensivamente pelos movimentos ambientalistas por meio das reivindicações e pressões sobre governos e o setor privado em prol da qualidade de vida e ambiental. Ainda que esses movimentos sejam legítimos, a Constituição atual prevê outra linha de ação relevante nesse campo, por meio de instrumentos democráticos e institucionalizados, abertos à participação popular na formulação de políticas ambientais.

Nesse sentido, a dimensão social desse tema é ressaltada pela participação da população na gestão ser um fato novo no Brasil, tendo em vista que durante anos no país não existia uma democracia participativa, na qual o cidadão pudesse participar dos benefícios da gestão, posto que o público satisfazia apenas as necessidades de pequena parcela social, e não existia fiscalização e controle por parte da maior parcela da população (PARENTE, 2006).

Quanto a questão ambiental, o interesse dessa tema sobre o processo de participação nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente reside na expansão

dessas instituições no território nacional, visto que no ano de 2013 havia a presença desses Conselhos em 3.784 municípios (IBGE, 2013), muito embora não esteja presente em todos os municípios, tal aumento tem demonstrado inicialmente uma preocupação com os bens ambientais e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Outro ponto de destaque é a eficácia do Poder Público no enfrentamento dos problemas ambientais a nível local, mesmo com a atribuição e o dever constitucional de proteção e controle ambiental assegurado aos órgãos públicos, a realidade tem divergido, posto que o meio ambiente vem sendo constantemente ameaçado frente aos aspectos econômicos, o que não condiz com os preceitos do desenvolvimento sustentável, e portanto, fazendo-se necessário a participação popular na defesa ambiental e por conseguinte a importância de uma atuação ativa dos Conselhos Ambientais na gestão pública local (GIARETTA, FERNANDES & PHILIPPI JR., 2012).

Na dimensão da tecnologia, os Conselhos Ambientais podem impulsionar os processos de empoderamento da sociedade para o exercício da cidadania ao controlar e propor políticas públicas, podendo servir de alternativas e ações para defesa dos interesses da coletividade, desenvolvimento e preservação do meio ambiente, configurando-se como uma tecnologia social que “[...] compreende produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social” (JESUS & COSTA, 2013, p. 22) realizada por meio da participação social com o protagonismo dos conselheiros no processo de organização, desenvolvimento e implementação das políticas ambientais, cujas soluções são aplicadas e replicadas pela sociedade.

Nessa perspectiva, em nível local, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) se configuram como esses espaços institucionalizados para o exercício da cidadania, pois devem promover a participação e o controle social, permitindo a fiscalização, o acompanhamento, o debate, a defesa e a tomada de decisão atinentes as políticas e aos atos da gestão pública no âmbito ambiental.

É inegável o reconhecimento do CMMA como espaço participativo e ferramenta para o fortalecimento do SISNAMA e efetivação do direito ao meio ambiente, contudo, a participação nesses espaços devem ser ativas, atuantes e

democráticas, caso contrário, não existirá uma concretização do exercício da participação popular e da cidadania ambiental, bem como não propiciará mudanças essenciais nas condições e nas políticas públicas.

Sabe-se que é incumbência dos órgãos ambientais e seus respectivos entes o controle, fiscalização e o exercício da aplicabilidade da legislação ambiental. Porém, também é direito e dever da sociedade civil acompanhar e participar do processo de construção das políticas ambientais.

Todavia, um desafio do controle social no âmbito dos Conselhos é o processo de participação dos atores sociais no exercício das atividades inerentes, haja vista que nesses espaços pode ocorrer um processo meramente burocrático¹ da gestão, e deste modo não propiciar uma participação de forma efetiva na definição dos rumos das políticas ambientais, tendo como consequência uma participação popular de forma simulada ou superficial.

Partindo desse pressuposto, busca-se abalizar o exercício da participação popular e o controle social como medida essencial para uma gestão pública democrática e participativa no âmbito ambiental. Assim os conselhos ambientais são instrumentos de participação popular e controle social, e tem a responsabilidade de atuar no fortalecimento de estratégias de controle, defesa e execução das políticas ambientais, bem como contribuir para a existência de um meio ambiente de qualidade.

Diante dessa perspectiva sobre os Conselhos Ambientais, levantou-se os seguintes questionamentos: Como ocorrem as dinâmicas nos processos de participações de conselheiros municipais no Território Açu-Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte? Esses atores ambientais conhecem e exercem seu papel de proposito e de controle social das políticas ambientais da gestão pública local?

Nesse estudo, a partir dessas desses questionamentos, passou a ter como escopo geral *analisar o processo de participação nos Conselhos municipais de meio ambiente no Território Açu-Mossoró (RN)*. Mais especificamente, quatro objetivos se destinam a dar conta de como ocorrem esse processo de participação nesse local,

¹ O termo adotado nesse trabalho se refere as consequências imprevistas e indesejadas que Robert K. Merton (1952) chamou de disfunções da burocracia, que tende a afetar as organizações burocráticas levando-as à imperfeição e à ineficiência.

ao Investigar o perfil, entendimento e as atribuições dos conselheiros de meio ambiente a partir de sua própria perspectiva; descrever as forma de participação e representatividade popular junto aos Conselhos municipais de meio ambiente; analisar as contribuições dos processos decisórios nos Conselhos municipais para formulação de políticas públicas; e por fim, investigar as fragilidades e as potencialidades dos Conselhos Ambientais municipais no que diz respeito às formas de participação.



CAPÍTULO I

DIMENSÕES DA DEMOCRACIA

DIMENSÕES DA DEMOCRACIA

Antes de analisar o funcionamento do sistema de participação nos Conselhos Ambientais é preciso primeiramente compreender as dimensões conceituais do processo de participação, cuja existência está intimamente ligada às dimensões da democracia como percussora e o controle social com forma articulada e constitucionalizada de exercício de cidadania na gestão pública. Portanto, é necessário fazer uma breve contextualização do surgimento da democracia grega até a democracia participativa, para entender as diversas maneiras de participar e sua institucionalização com o controle cidadão.

A primeira noção de democracia surgiu no século V a.C. na Grécia antiga, advinda do termo “*dēmokratía*”, criado a partir de duas raízes: δῆμος ou *demo* (povo) e κράτος ou *kratos* (poder, regra, lei), que em sua totalidade é entendido como “governo do povo”. A democracia surgiu como uma forma de governo para as cidades-Estados gregas, especialmente Atenas, proposta e defendida por Clístenes (pai de democracia ateniense) (FUNARI, 2002).

Os gregos na busca pela melhor forma de governo para *polis* tinha além da democracia outras duas formas: a monarquia (governo de um só) e a aristocracia (governo de alguns). Essa divisão tripartida foi objeto de questionamento entre os gregos na busca pela liberdade política, posto ser condição primordial para o estabelecimento de uma comunidade virtuosa e justa escolher uma forma de governo adequada, assim a opção considerada ideal foi a democracia (BONAVIDES, 2010).

Na democracia grega os cidadãos se congregavam e discutiam os destinos políticos da *polis* em um espaço chamado “Ágora” ou “praça pública”, que faz o papel do parlamento ou congresso nos tempos atuais, era o lugar para o exercício da cidadania

promovida através dos encontros, reuniões e ações políticas, em que o confronto de opiniões dali surgidas em relação a coletividade era deliberado e votado (LEROY & PACHECO, 2005; BONAVIDES, 2010).

No entanto, o direito de participação política nos espaços públicos em Atenas era privilégio de poucos, posto serem considerados cidadãos, de acordo com Funari (2002), apenas os homens adultos (maiores de 20 anos), livres e nascidos de pai e mãe atenienses, esses possuíam três direitos essenciais, quais sejam: a liberdade individual, igualdade com relação aos outros cidadãos perante a lei e o direito a falar nas assembleias. Ficando assim excluídos da cidadania, e consequentemente do processo de participação, as mulheres, os “*metecos*” (estrangeiros) e os escravos.

Para os gregos a democracia era uma continuação ou complementação da vida, vendo no Estado a própria condicionante de toda a existência. O povo era o próprio bem público, não havia a dissociação entre o indivíduo e o público, pois ocorria uma identificação da comunidade consigo mesma, em que “o indivíduo é antes de tudo cidadão, ou seja, membro de uma cidade” (ROSENFIELD, 2003, p. 10).

Entretanto, a própria existência do sistema de democracia direta para os gregos só foi possível graças a base social que era formada por escravos, que permitia ao homem livre ocupar-se simplesmente dos negócios públicos e, portanto, de sua condição social de cidadão grego dedicado ao exercício da democracia e da sua responsabilidade com o público, cuja a participação desse moldava a vida pública (BONAVIDES, 2010; ROSENFIELD, 2003).

É interessante mencionar que na *polis* grega as decisões democráticas não eram exercidas pela vontade da maioria (forma quantitativa), mas sim construídas com base na argumentação (forma qualitativa), em que a construção do consenso era produzido pelo confronto de opiniões de cada cidadão, e a partir desses “nascia” o entendimento do que era melhor para o público (FUNARI, 2002).

Nos séculos seguintes a ideia democracia avança e altera seu sentido, posto que as mudanças na organização político-administrativas da *polis*, o surgimento da figura do Estado, as transformações no entendimento de espaço público, o predomínio do mercado

e a reorganização política das relações humanas veio a modificar o entendimento de “governo da maioria”, todos esses acontecimentos imprimiram novos conceitos e significações nas representações democráticas nas sociedades.

Portanto, para conceituar a democracia é necessário compreender a Teoria Democrática, que conforme Bobbio (1998) a classifica em três correntes de pensamentos: A primeira é a teoria clássica que foi fundamentada no pensamento político aristotélico sobre as formas de governo, essa teoria entende a democracia como governo de todos aqueles que detêm os direitos de cidadania. A segunda é a teoria medieval que parte do entendimento romano cuja base é a soberania popular, apresentada sob duas concepções, uma ascendente e outra descendente, na primeira o poder supremo deriva do povo e estes conquistam espaços nas decisões políticas e na segunda o soberano transmite seus poderes para seus inferiores. A terceira é a teoria moderna, representada pelos pensamentos de Maquiavel, Hobbes, Descartes e Spinoza, nasceu com o Estado Moderno, em que as formas de governo são: a monarquia e a república. A antiga democracia agora é uma forma de república e a aristocracia é a outra, assim os governos populares passaram a ser chamados de republica, ao invés de democracia, posto o cenário vivenciado nos séculos XVI a XVIII, em que estados absolutistas restringiram algumas “liberdades” dos indivíduos.

Nos séculos XVI a XVIII, embora os indivíduos estivessem livres da tutela religiosa, o advento de uma economia de mercado, que primou pela eliminação das formas sociais não-mercantis, tendenciou à uma sociedade em que o cidadão foi substituído pelo trabalhador, este último exclusivamente a serviço da reprodução do capital. Nessa nova forma de subordinação, que concilia a ideia de liberdade e servidão, o social ficou comprimido pelo econômico, a busca pelo bem-estar material ocupou o lugar da ação política. O individualismo afastou o sujeito dos assuntos políticos da comunidade, viveu-se a contradição de uma sociedade de homens livres e ao mesmo tempo subordinados a lógica do capital.

A liberdade política, liberdade de intervenção na cena pública, vem assim a contrapor-se a uma forma estatal de organização do espaço público que, em nome da necessária regulação dos conflitos sociais e do bem comum, vem a reduzir a possibilidade igualmente dada a cada cidadão de participação nos assuntos coletivos. (...) A passividade política observada nos Estados modernos é ela mesma decorrente do predomínio crescente dos valores individualistas de uma sociedade regida pela ideia do bem-estar material e do medo de enfrentar-se a um Estado poderoso cujos tentáculos tendem a controlar a vida de cada um (ROSENFIELD, 2003, p. 14-20).

A tensão entre liberdade e aprisionamento reproduziu a desigualdade social com outros contornos, pois apenas uma parcela da população passou a ter acesso aos bens simbólicos e materiais produzidos nesse novo contexto. Essa situação exigiu dos indivíduos excluídos uma maior participação pública em busca de efetivar a sua liberdade política, assim eclodiram os movimentos políticos e sociais nos séculos posteriores, especialmente da Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1789), que marcaram o fim dessa tradição republicana que conferia consistência a teoria moderna, e posteriormente, surgiram os diversos movimentos com o ideal da democracia atual e da soberania popular ao trazer um novo sentido ao político com a idealização de construção de um espaço público de discussões, lutas, negociações e diálogos entre os atores políticos que compõem o Estado, assim:

O conceito de democracia pressupõe um conjunto de leis cuja função é a de articular o processo contraditório da sociedade e do Estado, de modo que o entendimento político entre os diferentes grupos e classes sociais, bem como dos partidos políticos, possa se fazer a partir de valores comuns reconhecidos enquanto tais. A encenação do bem público é uma forma política de criação de um sentido comunitário (ROSENFIELD, 2003, p. 85).

Mais amplo do que o conceito de cidadão da Grécia antiga, a noção atual de democracia reside, segundo Bobbio (1992), na soberania dos cidadãos, e não do povo, posto que a expressão povo constitui uma abstração para disfarçar realidades diversas. Portanto o próprio conceito de democracia está intimamente ligado ao de cidadania, configurando ao indivíduo o direito, liberdade e gozo de participar de todos no processo político e civil de um Estado, não abrigando qualquer privação. Assim, no sentido atual foi-se entendendo democracia como:

[...] um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia. A Democracia é compatível, de um lado, com doutrinas de diversos conteúdo ideológico, e por outro lado, com uma teoria, que em algumas das suas expressões e certamente em sua motivação inicial teve um conteúdo nitidamente antidemocrático, precisamente porque veio sempre assumindo um significado essencialmente comportamental e não substancial, mesmo se a aceitação destas regras e não de outras pressuponha uma orientação favorável para certos valores, que são normalmente considerados característicos do ideal democrático, como o da solução pacífica dos conflitos sociais, da eliminação da violência institucional no limite do possível, do frequente revezamento da classe política, da tolerância e assim por diante (BOBBIO, 1998, p. 326).

O entendimento do que é democracia atualmente pressupõe alguns critérios a serem atendidos pelo Estado no processo decisório na constituição de seu governo. Para Dahl (2001, p. 49-50) cinco são os critérios que um governo teria de corresponder para satisfazer as exigências para que todos os membros estejam capacitados a participarem dos processos decisórios de suas políticas, quais sejam: a) a participação efetiva; b) igualdade de voto; c) aquisição de entendimento esclarecido; d) exercer o controle definitivo do planejamento; e, e) inclusão dos adultos. Já Bobbio (1998, p. 327), com base na teoria política contemporânea elenca nove “procedimentos universais” a serem seguidos em uma democracia:

- 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

Na democracia a representatividade, pelo acolhimento dos critérios supramencionados, de acordo com Bonavides (2010), ocorre de forma direta, de forma indireta e de forma semidireta. Entende-se por democracia direta² o primeiro modelo existente na civilização grega, que serviu de inspiração aos povos ocidentais, embora questione a existência de uma democracia verdadeira nesse período, posto a configuração e os critérios de participação e exclusão. Nesse tipo de democracia a participação política do cidadão ocorre de forma direta, aos externar sua vontade ao criar leis que regulamente as questões da *polis*.

A democracia indireta, também conhecida como democracia representativa, é o modo de participação do cidadão por meio do sistema representativo, tendo em sua base de pensamento a teoria de Montesquieu, que em sua afirmação dizia que “o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar” (BONAVIDES, 2010, p. 293), nesse tipo de democracia:

A esfera da representação desenvolveu-se neste espaço de articulação da sociedade por ela mesma, tendo em vista um conjunto de regras que tornam possível que um grupo de cidadãos se separe dos demais para dedicar-se completamente às tarefas da representação política e da gestão da sociedade. Este processo dá lugar ao nascimento de um espaço público moderno, o dos partidos políticos, das discussões públicas, dos programas partidários e das eleições, bem como da burocratização da política (ROSENFIELD, 2003, p. 70).

A democracia desse tipo está fundamentado na soberania popular, fonte de poder legítimo, em que os cidadãos elegem um representante que irá traduzir a vontade geral perante os assuntos do Estado, ou seja, por meio da presunção ou ficção, a vontade representativa é a vontade dos cidadãos.

A democracia semidireta é uma modalidade que tenta abranger as formas da democracia indireta (ou representativa) com a democracia direta, nela a “transferência” da vontade popular ocorre de “forma parcial”, posto que a soberania e o governo esteja com os cidadãos, não se restringindo apenas ao processo de eleger seus representantes,

2 Atualmente só existe mesmo a democracia direta na *Landsgemeinde*, que ainda se encontra em alguns cantões suíços: *Glaris*, *Unterwalden* e *Appenzell*. Que trata-se de uma assembleia, aberta a todos os cidadãos do Cantão que tenham o direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever, que ocorre ordinariamente uma vez por ano, em um domingo da primavera, salvo convocações extraordinárias, onde são votadas (por proposições de cidadãos ou do Conselho Cantonal) as leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, tratados intercantonais, autorização para cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto, cabendo-lhe também decidir sobre a naturalização cantonal (DALLARI, 2013).

mas de aceitar intervenções esporádicas da participação direta dos governados ao controlar, legislar e deliberar determinadas matérias de relevância pública. Para tanto, segundo Dallari (2013), na democracia semidireta os cidadãos detêm alguns institutos legais que lhes legitimam a intervir diretamente nas ações e gestão pública, quais sejam: o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa, o veto popular e o *recall*.

O instituto do *referendum* (referendo) consiste na consulta de opinião da pública para a promulgação de uma emenda constitucional ou de lei ordinária de matéria de relevante interesse público de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. O plebiscito é uma consulta prévia à opinião pública sobre a decisão de criação de ato legislativo ou administrativo de interesse público relevante que esteja em cogitação. A iniciativa, ou iniciativa popular, é o instituto que confere aos cidadãos eletores o direito de propor projeto de lei ou emenda constitucional. O veto popular dá aos eletores a possibilidade de aprovação popular de um projeto aprovado pelo poder legislativo, dando um prazo (geralmente de sessenta a noventa dias) para que a população decida pela promulgação ou veto do projeto (DALLARI, 2013).

Quanto ao último instituto: o *recall*, Bonavides (2010) o inclui como uma modalidade juntamente com o *Abberufungsrecht* em um instituto chamado direito de revogação que configura-se na ação efetiva dos governados/cidadãos sobre os governantes/autoridades, permitindo ao primeiro revogar mandato eletivo de funcionários ou parlamentares, dentro do prazo legal. Deste modo, a modalidade do *recall*, forma de revogação individual, pode ocorrer em duas hipóteses diferentes: a primeira hipótese consiste em revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, por meio de consulta à opinião dos eletores para manutenção ou revogação de mandato conferido. A segunda hipótese, trata-se do *recall* judicial, que confere aos eletores o poder para reformar decisão judicial (excluídas as da Suprema Corte) que nega a constitucionalidade de lei, onde após votação poderá ser a lei considerada constitucional e seus efeitos serem aplicados (DALLARI, 2013). Já a modalidade do *Abberufungsrecht* consiste em uma forma de revogação coletiva, na qual os eletores podem cassar o mandato de toda uma assembleia, cujo corpo legislativo decaiu da confiança popular, que terá seu mandato findo após resultado da participação e votação de uma apreciável percentagem dos eletores (BONAVIDES, 2010).

No contexto do brasileiro e de alguns países latino-americanos a democracia apresentou-se de diferentes formas e tipos no decorrer dos períodos de históricos, porém nos períodos ditoriais houve uma limitação da liberdade e dos direitos políticos e civis, prejudicando a participação da sociedade nas decisões públicas, condições necessárias para a existência da democracia.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A democracia no Brasil, ganhou novos contornos com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma vez que o país vivenciou uma ditadura militar que teve início no ano 1964 e teve fim em 1985. O fim do período ditatorial marca o início do período de redemocratização, pois houve uma “restauração” da democracia e do Estado de direito no país, para que isso ocorresse a mobilização e participação social foram imprescindíveis para a realização da assembleia que promulgou a nova constituinte implantou o Estado Democrático de Direito, cuja forma de governo adotado foi a democracia semidireta, fundamentado na soberania popular (Art. 1º, I e parágrafo único, da CF/88), cujo poder emana do povo exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente.

A legislação ainda adotou instrumentos (Art. 17, incisos I, II e III) que garantem a participação direta do cidadão nas deliberações públicas, quais sejam: o plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Além de tais instrumentos, a Constituição adotou outras formas que visavam permitir a participação da coletividade por meio de manifestações nas tomadas de decisões políticas e nas definições e aprovações de proposições para adoção de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, cultura e meio ambiente, além de outras.

Nesse sentido, a redemocratização no Brasil abriu um espaço institucional que deveria ser ocupado pela população, ou seja, para a representatividade da sociedade através da participação popular, que caminhasse para uma coexistência e complementaridade com a democracia representativa, mas a sociedade não estava culturalmente preparada para assumir os contornos das perspectivas de participação, demandando assim um amadurecimento para se alcançar a participação ideal, a esses contornos Santos & Avritzer (2002) denominam de democracia participativa, assim:

O que a democratização fez foi, ao inserir novos atores na cena política, instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Ao gerar esse tipo de disputa, a extensão da democracia que começou no Sul da Europa nos anos 70 e chegou à América Latina nos anos 80 recolou na agenda da discussão sobre as três questões discutidas acima. Em primeiro lugar, ela recolou no debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação social. Devido à grande participação dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do Sul, especialmente nos países da América Latina (...) Em segundo lugar, o aumento da participação social também levou a uma redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local, recolocando o problema da escala no interior do debate democrático. (...) Em terceiro lugar, coloca-se o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social. À medida que aumenta o número dos atores envolvidos na política, a diversidade étnica e cultural dos atores sociais e os interesses envolvidos em arranjos políticos, o argumento de S. Mill acerca da representatividade perde credibilidade. Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos. (...) Por estas razões, a democracia participativa é considerada neste projeto de pesquisa um dos grandes cinco campos sociais e políticos nos quais, no início do novo século, está sendo reinventada a emancipação social (...) (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 54-5).

Buscando a superação de modelos que prejudicam o exercício da participação popular, a democracia participativa se constitui como princípio regulador da emancipação social (SANTOS, 2005) ao estimular o processo participativo e colaborativo entre o Estado e a sociedade, em que a função do primeiro seria assegurar e garantir a população igualdade de acesso às informações para que possa participar das decisões públicas, exercendo o controle dos atos e acompanhando a aplicação dos recursos pela gestão pública, almejado pela própria função de um Estado Democrático em que:

Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35).

A participação é uma necessidade humana, e por conseguinte, é um direito fundamental (BORDENAVE, 1992) o exercício dos direitos políticos, civis e sociais que são realizados por meio das práticas de cidadania que asseguram, por sua vez, a

liberdade como cidadão (MARSHALL, 1967). Assim, a liberdade é condição essencial para o exercício pleno da participação, uma vez que ao unir os indivíduos, evidencia-se a noção do que é comum, buscando afastar a preocupação com o “bem-estar” material, que os desune e os conduzem para a tirania, posto que:

Vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com os antigos – a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fomes crônicas muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligencia diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social (SEN, 2010. p. 9).

A privação da liberdade é um problema de grande parte das populações no mundo contemporâneo, um fator negativo para desenvolvimento, e conforme a “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento” (1986) da Organizações das Nações Unidas (ONU), a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento, e como tal a participação popular ativa, livre e significativa de toda a população e de todos os indivíduos deve ser encorajada pelos Estados em todas as esferas como um fator importante nesse processo de realização dos direitos fundamentais e eliminações dessas privações.

Na perspectiva, para Sen (2010) a participação social é uma “liberdade substantiva”, na qual incluem as capacidades elementares dos indivíduos de terem acesso aos bens e serviços que evitem as privações (ex. fome, subnutrição, morbidez, etc.), assim como as liberdades associadas relacionadas a educação, cultura, informação, a ter liberdade de expressão e participação política, dentre outras. A expansão da liberdade é apontada como fim e meio para o desenvolvimento e exercício da cidadania plena, de tal modo, o autor acrescenta as liberdades instrumentais como uma contribuição para essa expansão, composta por cinco tipos: a) facilidades econômicas; b) oportunidades sociais; c) segurança protetora; d) garantia de transparência; e e) liberdades políticas, cuja última está ligada aos direitos democráticos e a

participação política e social que proporciona a liberdade de escolhas e as oportunidades para as pessoas se emanciparem³ e exercerem sua condição de agente.

Nesse sentido, a participação social se caracteriza como um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos; na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação entre agentes públicos e privados nos marcos de arranjos socioinstitucionais estratégicos. A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que, geralmente, a ele não têm acesso. A efetiva participação requer princípios para o desenvolvimento da legitimidade democrática: a igualdade e o pluralismo políticos, a deliberação e a solidariedade (JACOBI, 2005, p. 232).

A participação (cidadã, social ou popular), historicamente fruto de movimentos sociais organizados que reivindicam e lutam pela superação da situação de exclusão (econômica, social ou política) e ampliação da cidadania, tem em sua vinculação à ideia de partilhamento de poder, que nem sempre é distribuído ou atende de forma justa as diversidades sociais, culturais, étnicas, etc. dos atores e interesses envolvidos, ainda tende a configurar-se como uma contradição nos Estados democráticos atuais, uma vez que legalmente todos os cidadãos têm “[...] igualmente acesso à cena pública e, dada a forma das relações socioeconômicas, diferentes grupos sociais são excluídos, não só do mercado de trabalho, mas da própria possibilidade de atuar politicamente” (ROSENFIELD, 2003, p. 83-84).

3 Nesse texto o termo emancipar coaduna com a ideia de Carlos Frederico B. Loureiro (2005), que entende o significado de emancipação como pressuposto de seu processo, por dois conceitos: liberdade e autonomia. A liberdade seria a “[...] eliminação de limites por meio da ação e do conhecimento gerado pelos agentes sociais (práxis), com o objetivo de se ampliar às possibilidades pessoais de realização e o potencial criador humano” (p. 160), em que ser livre na sociedade atual significa eliminar as formas de expropriação material (exclusão e desigualdade), de dominação e com os preconceitos. Por sua vez, a autonomia significaria o estabelecimento de condições de escolha em que não exista coerção ou tutela, em que os sujeitos (individuais ou coletivos) não sejam dependentes de outrem (Estado, o partido, uma elite econômica, política ou intelectual, um filantropo ou uma empresa) para conhecer e agir. Desta forma, haverá emancipação quando os diferentes agentes e atores sociais tiverem efetivas condições de participar e decidir, superando: as relações paternalistas e assistencialistas que reproduzem a miséria (econômica e intelectual); uma educação que impede a capacidade crítica de pensar e intervir; a apropriação privada do conhecimento científico; as práticas políticas que viciam a democracia e sufocam o desejo da participação, garantindo privilégio de oligarquias; e as relações de classes que sujeitam milhares de vidas a condições indignas e precárias (LOUREIRO, 2005).

A participação social, conforme Ammann (1978, p. 17), é concebida em três níveis diferenciados, porém inseparáveis e interdependentes, de processos da ação das camadas sociais, são: “a) a produção de bens e serviços; b) a gestão da sociedade; e c) o usufruto dos bens e serviços produzidos e geridos nessa sociedade”. Para tanto, segundo essa perspectiva uma sociedade seria participativa quando todos os cidadãos equitativamente tivessem parte na produção, gerencia e usufruto dos bens e serviços gerados por ela.

Em uma acepção ampla, participação é “fazer parte, tomar parte ou ter parte”, nesse sentido Bordenave (1992) a entende não somente como um instrumento de solução de problemas, é um processo contrário a marginalização, pois constitui uma intervenção ativa, e não mais uma recepção passiva dos benefícios da sociedade, então participar mais do que uma necessidade, é um direito.

A participação pode ocorrer sobre duas bases: a) afetiva, ligada ao prazer de estar participando com o outro; e a b) instrumental, consistindo na questão da eficácia e eficiência de se participar com o outro, em relação a fazer de forma individual. Esse processo, pode ocorrer também por meio duas escalas: a primeira, na microparticipação, que se constitui com a associação voluntária de dois ou mais cidadãos que desejam obter benefícios pessoais e imediatos em uma atividade comum, geralmente em nível local ou específico (ex. na família, escola, comunidade, igreja, etc.); A segunda, na macroparticipação, ocorre em um contexto mais global, e implica na participação macrossocial, em processos dinâmicos que visam constituir ou modificar a sociedade (BORDENAVE, 1992).

Para Pateman (1992) a participação popular no processo de tomada de decisão pode ser classificada em três graus: a) pseudoparticipação, seria aquela participação em que o indivíduo está presente no processo, mas somente ser consultado sobre assunto específico, sem poder de decisão ou votação; b) participação parcial, acontece quando o processo decisório chega ao conhecimento de várias pessoas, porém apenas algumas delas possuem o poder de decidir a demanda; e c) participação total, que se configura quando o indivíduo possui o poder de contribuir com a decisão final do processo deliberativo.

A participação social não é um modelo definido ou limitado, existem diversas maneiras, tipos, graus, níveis ou formas de participar, assentando-se nas propostas

de Arnstein (1969), Eidsvik (1978), Bordenave (1992), Pretty (1995) e *International Association for Public Participation* - IAPP (2014), os autores apresentam diferentes tipologias e propostas sobre o exercício da participação, consentindo em um ponto em comum quando entendem que a participação pode acontecer de maneira ativa (cidadão engajado) ou passiva (cidadão inerte), para tanto dependerá do processo de tomada de decisão e processo democrático adotado pelo Estado.

**Quadro 1 - Participação popular e Governo junto com o perfil político
e o processo de Estado⁴**

Autoritarismo	Tecnocracia	Democracia	Cidadania
← Informar	Consultar	Discutir	Participar →
Manipulação	Informação	Delegação	Participação

Fonte: Nobre, 1999 (Adaptação)

A participação está relacionada ao perfil político e ao processo democrático que o Estado adota e que a sociedade permite, com base nessas variáveis pode ser quase nula em um governo mais autocrático e ditatorial, restrito aos critérios informativos e consultivos, assim como, poderá criar canais de discussão e participação em um governo mais democrático. Deste modo, “[...] a participação popular situa-se sempre num contexto político onde o posicionamento dos atores envolvidos é significativo tanto para obter resultados concretos quanto para o sucesso ou fracasso da própria participação” (SOARES, 1992, p. 79).

Arnstein (1969) defende que a participação consiste na partilha do poder, e que há simulacros em seu exercício, que são estabelecidos pela manipulação da opinião pública, apresentados por muitas vezes através de “educação” ou “informações”, a autora apresenta um escala de graus de participação na tomada de decisão em oito tipos distribuídos e três graus.

4

Community Participation Ruler together with the political profile and the proceeding status

Quadro 2 - Escala de graus de participação pública nas decisões

8	Controle	Graus de poder do cidadão
7	Delegação	
6	Parceria	
5	Conciliação	Graus de deferência
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Graus de não participação
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein, 1969 (Adaptada).

Além dos tipos 1 (Manipulação) e 2 (Terapia), Arnstein (1969) não considera como uma verdadeira participação os tipos 3 e 4 da escala, que apresentam a informação e a consulta, pois o cidadão não teria nenhum controle sobre a decisão que possivelmente foi tomada, mesma ocorrência se dá na conciliação (5) que embora conclame as partes para discutir a demanda, o poder de decisão não está reservado ao cidadão. Assim, somente nos graus superiores (controle, delegação e parceria) existiria uma verdadeira participação popular, pois o indivíduo teria poder ou ser maioria na tomada de decisão.

Eidsvik (1978) apresenta uma tipologia (Quadro 3) de graus de participação pública no processo decisório em cinco dimensões: a informação, a persuasão, a consulta, a parceria e o controle, onde o poder decisório entre as organizações e o público (cidadão) são opostos, conforme se observa abaixo:

Quadro 3 - Uma tipologia de graus de participação pública no processo decisório

Poder decisório da Organização



Informação	Persuasão	Consulta	Parceria	Controle
A decisão é tomada e o público é comunicado a respeito	A decisão é tomada e há uma tentativa de convencimento do público	O problema é apresentado, opiniões são coletadas e a decisão é tomada	Os limites são previamente definidos; as informações são partilhadas e a decisão é conjunta	A decisão é tomada pelo público, que assume a responsabilidade pública



Participação do público nas decisões

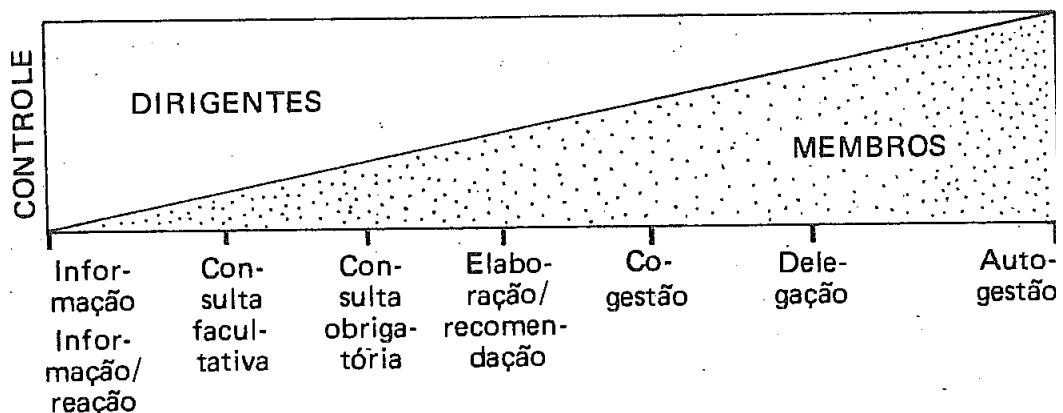
Fonte: Eidsvik, 1978 (Adaptada).

Por sua vez Bordenave (1992) ao versar sobre as diversas maneiras de participação propõe cinco tipos: 1) *participação de fato*, ocorre de forma natural, se faz presente desde as primeiras atividades de participação do ser humano, como as do núcleo familiar e do clã, culto religioso, dentre outras relacionadas às suas necessidades de interação com o mundo para subsistência; 2) *participação espontânea* relaciona-se à formação ou participação de grupos sociais (amigos, vizinhos, colegas de trabalhos, etc.) sem propósitos claros e definidos, e também sem organização estável, atribuindo essa forma de participação as necessidades psicológicas (de pertencer, afeto, prestígio, reconhecimento, etc.); 3) *participação imposta* obriga o indivíduo a fazer parte de determinados grupos, bem como realizar tarefas, atividades ou funções consideradas essenciais, como exemplo no Brasil o voto obrigatório para os cidadãos com mais de 18 anos e menos de 70 anos, é um caso de participação imposta. É de se mencionar que existem controvérsias nesse tipo de participação, pois a imposição sempre é relativa, haja vista que mesmo obrigado a votar, no caso brasileiro, as pessoas possuem mecanismos de não fazê-lo ao justificar o voto, votar em branco ou simplesmente anulá-lo; 4) *participação voluntária* os próprios participantes criam os grupos, definindo e estabelecendo sua organização, objetivos e métodos de trabalhos, é o caso de ONG's, sindicatos, Conselhos profissionais, cooperativas, partidos políticos, dentre outros cuja

a participação se dá voluntariamente. Porém, dentro dessa categoria a participação pode ocorrer por provação, em que agentes externos ao grupo induzem os a estabelecerem objetivos que não lhes eram próprios, é o caso das extensões rurais, o serviço social, os trabalhos de pastoral, etc; e 5) *participação concedida* refere-se a participação do cidadão em instâncias que não foram criadas por ele, entretanto a sua presença, em relação ao poder ou influência, é considerada por eles e seus superiores como legítima.

A partir dessas tipologias, Bordenave (1992) apresentou graus e níveis de participação. No que se refere aos graus o autor analisa essa escala em um grupo ou organização por meio de duas “questões-chave”, quais sejam, a primeira é saber qual o grau de controle dos membros sobre as decisões e a segunda é saber o quanto relevante seria as decisões de que se pode participar, desta forma tais questões se tornaram variáveis conforme se vê na Figura 1 (abaixo), ao ilustrar alguns dos graus de participação em função do acesso ao controle das decisões pelos membros em uma organização:

Figura 1 - Grau de participação: controle versus formas de decisões



Fonte: Bordenave (1992, p. 31).

O controle dos membros sobre as decisões, de acordo com sua importância, pode representar uma maior ou menor possibilidade de partilhar o poder e de ter relações igualitárias no controle de uma organização. Assim sendo, o menor grau de participação está configurado na informação, posto que nessa forma a decisão já foi tomada, restando aos dirigentes apenas informarem (quando o fazem) aos membros da organização, uma

possibilidade de reconsideração da decisão é a reação dos membros ao receberem a informação, todavia nem sempre esse direito é acatado ou tolerado (BORDENAVE, 1992).

Na consulta facultativa os dirigentes consultam os membros (ou subordinados) caso queiram e quando queira. Já na obrigatoriedade os membros (ou subordinados) devem ser consultados em determinados assuntos e ocasiões, todavia os dirigentes possuem a decisão final. Na elaboração/recomendação os membros (ou subordinados) podem elaborar propostas e recomendações que a administração (direção ou gestão) pode aceitar ou rejeitar justificadamente (BORDENAVE, 1992).

Nos graus superiores, tem-se a cogestão que compartilha a administração da organização por mecanismos de codecisão e/ou colegiados (Comitês, Conselhos ou outras formas), nesse grau os membros têm influências direta nas tomadas de decisões. Na delegação os membros (ou administrados) possuem autonomia em certas jurisdições ou campos, definidos os limites de atuação desse poder de decisão pelos dirigentes (administradores). Por fim, na autogestão, grau mais alto de participação, não existe mais diferenciação entre administrados (membros) e administradores (dirigentes), o grupo todo determina seus objetivos e decidem os meios e controles pertinentes para alcançá-los (BORDENAVE, 1992).

Para tanto, de acordo com a importância das decisões, Bordenave (1992, p. 33-34) organiza as formas de participação em 6 (seis) níveis:

Nível 1 – Formulação da doutrina e da política.

Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.

Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos.

Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações.

Nível 5 – Execução das ações.

Nível 6 – Avaliação dos resultados.

Quando uma organização concentra a participação de seus membros nos níveis 5 e 6, a participação se restringe a alguns membros (“burocratas”, “tecnocratas” ou “lideranças”), porém em uma democracia participativa é necessário o envolvimento da população para os níveis mais elevados de decisões, pondo fim as barreiras entre as funções de quem planejam e decidem dos que obedecem e executam.

Pretty (1995), por sua vez, estabeleceu 7 (sete) tipologias de como as pessoas participam no desenvolvimento de programas e projetos, descrevendo também o grau de envolvimento popular na tomada de decisão de cada tipologia, que parte de um tipo de participação mais passiva (manipulada) para outra mais ativa (com grande mobilização), conforme se observa no quadro 4:

Quadro 4 - Tipologias de participação

TIPOLOGIA	CARACTERÍSTICAS DE CADA TIPO
1 Participação simulada (ou manipulada)	A participação é simplesmente um pretexto, embora exista os representantes “do povo” em quadros de oficiais, as pessoas não tem direito a votos.
2 Participação passiva	Nesse caso o processo de decisão é unilateral. As decisões são tomadas pela administração (ou direção), sem qualquer participação da comunidade, que apenas recebem as informações do que está em decisão ou já foi decidido.
3 Participação por consulta	Nesse processo não há participação popular direta no processo de tomada de decisão. As pessoas participam sendo consultadas ou respondendo perguntas (questionário). Os agentes externos é quem definem os problemas, processos de coleta e análise das informações.
4 Participação pelos incentivos materiais	A participação ocorrer por meio de estímulos de recebimento de incentivos materiais (dinheiro, alimentos, outros produtos ou recursos) pela contribuição à pesquisa. Porém, com o fim do benefício ocorrerá perdas no processo de participação.
5 Participação funcional	As pessoas podem participar formando grupos para atender a objetivos predeterminados e relacionados com o projeto. O envolvimento popular é realizado com os administradores (dirigentes ou técnicos). Esse processo de participação pode ser interativo e envolver os grupos nas discussões da tomada de decisão dos objetivos, porém as decisões mais importantes e final é realizada pelos administradores.

6 Participação interativa

A participação é vista como um direito, e não apenas meios para atingir determinados requisitos ou objetivos. Esse tipo de participação é o mais ativo, posto que as pessoas interagem em todo o processo de tomada de decisão, desde a fase de análise, desenvolvimentos dos planos de ação até a definição final do projeto. O processo envolve metodologias interdisciplinares que procuram múltiplas perspectivas e fazem uso de processos de aprendizagem, sistêmico e estruturado. A população passa a assumir o controle sobre as decisões locais e determinar como os recursos disponíveis serão utilizados, o que possibilita que eles tenham uma participação na manutenção de estruturas ou práticas.

7 Automobilização (ou participação pela mobilização da comunidade)

As pessoas participam tomando iniciativas independentemente de instituições externas para mudar os sistemas. Por meio da iniciativa da comunidade o processo de discussão sobre os problemas que afetam aquele grupo pode ocorrer através de contatos com instituições externas para recursos e assessoria técnica de que necessitam, porém a comunidade mantém o controle sobre como os recursos serão utilizados. Automobilização pode se espalhar caso os governos e as ONGs forneçam um quadro que permita de apoio e parceria com as iniciativas das comunidades.

Fonte: Pretty, 1995 (Adaptado)

A participação social, após a década de 1990, ganhou ascensão e destaque no campo político, e tem sido traduzida pela exigência legal da sociedade interferir e redirecionar os processos de gestão pública, havendo o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade, surgindo uma nova concepção de governança, *empowerment* e *accountability*⁵ com a

5 Para este trabalho o termo *Accountability* é entendido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se maior nível de transparência e a exposição das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade do cidadão de discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 36).

crescente participação pública, conforme demonstra o grupo da *International Association for Public Participation (IAPP)* no Quadro 5:

Quadro 5 - Espectro de participação pública da IAPP

Nível crescente de influência da participação pública

	INFORMAR	CONSULTAR	ENVOLVER	COLABORAR	EMPODERAR OU DELEGAR
Objetivo de participação pública	Apresentar informações objetiva e balanceada para ajudar o público a entender o problema, suas alternativas, oportunidades e/ou soluções	Obter retorno do público sobre análises, alternativas e/ou decisões	Trabalhar diretamente com o público para garantir que preocupações e aspirações sejam constantemente compreendidas e consideradas	Estabelecer parcerias com o público em cada aspecto da decisão, incluindo a proposição de alternativas e a identificação da solução preferida.	Colocar a decisão final nas mãos do público
O que se promete ao público	Manter informado	Manter informado, ouvir e reconhecer preocupações e aspirações e dar retorno sobre como a participação influenciou a decisão	Trabalhar em conjunto para garantir que preocupações e aspirações se refletem nas alternativas e dar retorno	Solicitar conselhos na formulação de soluções e incorporá-los às decisões na maior medida possível	Implementar o que o público decidir

Fonte: *International Association for Public Participation, 2014 (Adaptado)*

A expansão da participação popular no Brasil tem caminhado para a sua institucionalização, em que “[...] o Estado reconhece a organização popular como força social específica, e o relacionamento entre o Estado e os cidadãos torna-se direito e cotidiano” (SOARES, 1992, p. 79), dando um critério objetivo a essa participação com o intuito de acabar com as vontades privadas dos administradores (governantes), e assim buscando diminuir os parâmetros clientelistas que perduram na política brasileira.

O governo federal buscou aprofundar, aperfeiçoar, fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de participação social na gestão pública ao editar o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O intuito principal da PNPS é o aprimoramento entre a relação do governo federal (poder público) com a sociedade civil para consolidar a participação social como método de governo, para tanto apresenta como caminhos o reconhecimento da participação como direito do cidadão, assegura o direito à informação, transparência e a ampliação dos mecanismos de controle social nas ações públicas.

É importante também distinguir o Estado e a sociedade civil, uma vez que conforme Bresser-Pereira (1995, p. 86) o primeiro é uma parte da segunda, sendo uma “[...] estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte”. Por sua vez, a sociedade civil é compreendida pela PNPS como “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (artigo 2º, inciso I), portanto [...] a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 87).

Os Estados tem ampliado e criado espaços públicos de participação popular, seja pela exigência das legislações ou até pressão social, em que as instituições dos Conselhos de controle, Comitês, Conferências, Ouvidorias, Mesa de Diálogo, Audiência Pública, Fórum interconselhos, Consulta Pública etc. passam a ter maior frequência a partir da promulgação da atual carta política e da PNPS, que abriram precedentes para a criação de espaços democráticos de participações e de interlocuções entre o Estado e a sociedade na garantia e exercício de direitos por meio da “[...] atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atenda, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes” (CORREIA, 2008, p. 69), institucionalizando o que convencionou-se

chamar de “controle social”⁶, instrumento democrático de participação popular com legitimidade para caminhar para uma democracia com mais participação direta dos cidadão, denominada de “democracia participativa” (BOBBIO, 2000).

É necessário fazer uma diferenciação entre o controle e participação social, o primeiro se constitui como uma forma de participação social, todavia com o objeto específico do controle, acompanhando a atuação da gestão em relação a comunidade. A participação social é mais ampla, e inclui o controle social, e abrange também qualquer interação, troca ou relacionamento entre a sociedade e a gestão pública (SILVA, 2011).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o “controle social” tem sido cada vez mais utilizado nas legislações e pela gestão pública no país, na constituição o tema foi tratado inicialmente de forma tímida, podendo ser observado em matéria referente ao controle interno no artigo 74, § 2º, em que dispõe que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988), o que resultou no acompanhamento dos atos públicos com transparência pela sociedade e o Estado passou a investir em *accountability*, ao incentivar os governos a melhorarem os seus processos decisórios e demonstrarem maior transparência e responsabilidade nos atos de gestão.

O conceito de “controle social” passa a ser difundido no Brasil com as reformas administrativas gerenciais, que substituíram o modelo da administração burocrática, visto que seu excesso de formalismos diminuía e dificultava a agilidade na implementação de políticas públicas, por se preocupar demasiadamente com os meios, e deixando em segundo plano a eficiência e a qualidade do serviço público (SANO, 2003).

Diante dessas perspectivas surge o modelo da Administração Pública Gerencial (Gerencialismo), tendo como marco inicial a promulgação do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, na qual buscou implantar no sistema administrativo brasileiro

6 O termo “controle social” que é tratado nesse trabalho remete a participação popular (social, cidadã ou democrática) na gestão das políticas públicas. Diferentemente do significado originalmente proposto pela área da Sociologia, que compreende como uma forma de atuação e controle dos desvios dos padrões sociais (ex. alcoolismo, tabagismos, etc.) (LaPIERRE, 1954).

conceitos e características gerenciais, tais como o planejamento, a descentralização, o orçamento e o controle de resultados, assim como a fez distinção entre a administração pública direta da indireta (SANO, 2003; BRESSER PEREIRA, 1996).

Todavia a edição da Constituição Federal de 1988 instituiu aspectos hierárquicos, centralizadores e rígidos, típicos do modelo burocrático, e ainda, priorizou a administração direta em detrimento da indireta, e isso fez com que houvesse um “retrocesso na administração pública” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 13), somente no ano de 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, que o modelo gerencial foi realmente implantado no país, com a chamada Reforma Administrativa do Estado brasileiro.

A abordagem gerencial, também conhecida como ‘nova administração pública’, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica (BRESSER PEREIRA & SPINK, 2006, p. 7).

A administração pública gerencial, conhecida como nova administração pública, se fez presente na gestão pública brasileira, como mencionado anteriormente, com a EC 19/98, buscando implementar um governo que “funcionasse melhor e custasse menos” (DENHARDT, 2012, p. 198) incorporando os conceitos da administração privada no serviço público buscando melhorar a qualidade. Assim, os administradores públicos passaram a reestruturar os órgãos burocráticos, descentralizaram a tomada de decisão, redefiniram as missões organizacionais e organizaram os fluxos integrados de processo tendo como interesse o alto desempenho, maior governança, *accountability* e controle por resultados (MARTINS, 2002; SANO, 2003; DENHARDT, 2012).

No gerencialismo, o cidadão passa a ser o foco principal dos serviços, na qual a gestão vê no cidadão um “usuário-cliente” do negócio público, em que este investe por meio dos impostos, o retorno está condicionado a prestação de serviços de qualidade. Desta forma, tem como característica a abordagem gerencial: atividades e ações orientadas na busca de resultados (fins), maior eficácia e eficiência, simplificação dos processos, descentralização dos serviços estatais, transparência na gestão, *accountability* e controle *a posteriori*. Esse tipo de modelo favorece a presença de espaços participativos e de um maior controle e fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado.

Com a Nova Gestão Pública, os governantes são conhecidos como “empreendedores públicos”, que se baseiam em princípios, a exemplo dos propostos por Osborne e Gaebler (1992 *apud* DENHARDT, 2012, p. 198-200): 1) *governo catalisador* buscando reconhecer ampla gama de possibilidades e assim chegar a um equilíbrio entre recursos e necessidades; 2) *governo próprio da comunidade* cujos os cidadãos detém a propriedade das iniciativas públicas; 3) *governo competitivo* incorporar a competição entre os provedores públicos, privados e não governamentais de serviços; 4) *governo movido por missão* modificando as organizações movidas por regras; 5) *governo orientado para resultados* dedicando-se a atingir objetivos ou resultados públicos substantivos; 6) *governo voltado ao consumidor* focando no cidadão (ora conhecido como cliente-consumidor dos serviços públicos); 7) *governo empreendedor* inserindo o conceito de lucro no setor público (a exemplo da implementação de tarifas e taxas); 8) *governo previdente* que se preocupam com a prevenção para resolução dos problemas públicos; 9) *governo descentralizador* com a participação social e ao trabalho em equipe; 10) *governo orientado para o mercado* para operar de forma eficaz, gerando qualidade de vida e oportunidade econômica.

O Estado a partir da NGP tem concentrado ações com foco no bem estar da coletividade, integrando e criando espaços para que a sociedade possa participar no processo de definição, implementação e avaliação das ações públicas (BRASIL, 1995), e desta forma o controle social se apresenta como um instrumento democrático institucionalizado de participação popular que pode ocorrer através das atividades realizadas pelos conselhos, audiências, conferências, ouvidorias, orçamentos participativos, entre outros tipos em que a sociedade exercer o poder e orienta as ações do Estado interferindo na gestão com vista ao direcionamento, atendimento e efetivação do direito e do interesse e a necessidade da coletividade.



CAPÍTULO II

GESTÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO AMBIENTAL

GESTÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO AMBIENTAL

Para entender a participação e atuação da sociedade na gestão, controle e proteção ambiental, é preciso fazer um percurso teórico, histórico, conceitual e legal das relações estabelecidas entre a sociedade com o meio ambiente, como forma de situar os campos, limites e competência de atuação dos conselhos ambientais e sua legitimidade como princípio propulsor para o desenvolvimento sustentável.

HISTÓRIA AMBIENTAL: DO SURGIMENTO DO HOMEM AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As ações antrópicas⁷ no ambiente ocorrem diariamente. Desde o surgimento dos primeiros seres humanos são utilizados os recursos naturais, sejam para criar, construir, destruir, modificar ou transformar os espaços para satisfazer suas necessidades, variando de escala conforme os períodos históricos. No entanto, dessas ações, legal ou ilegal, individual ou coletiva, resultam inúmeras consequências em escalas variadas de natureza, gravidade, extensão ou duração para o meio ambiente e para a sociedade.

A relação do homem com a natureza inicialmente era baseada nas necessidades primárias, pois somente utilizavam os recursos naturais para sobrevivência

7 Ação antrópica é toda ação provinda do homem. As consequências da ação antrópica, como geradora de impacto ambiental, incluem fatores como a dinâmica populacional (aglomerações, crescimento populacional, deslocamentos, fluxos migratórios), o uso e a ocupação do solo (expansão urbana, paisagismo, instalações de infraestrutura, rede viária, etc.), a produção cultural e também as ações de proteção e recuperação de áreas específicas (BRASIL, PCNs, 1997, v. 9, p. 27).

(PIERANGELLI, 1997; MAGALHÃES, 2001). Ainda que essa ação pudesse ser considerada predatória, os danos causados eram mínimos, comparado aos atuais, primeiro, pelo fato de não haver uma população tão grande quanto a atual (mais de 7 bilhões⁸), segundo, porque não possuíam meios e tecnologias de extração dos recursos em uma escala alta.

Em contrapartida, Blainey (2015) alerta que é preciso tratar com cuidado e relativizar a afirmação de que nos períodos pré-históricos os seres humanos viviam em harmonia com o meio ambiente, que não matavam sem necessidade ou com imprudência, uma vez que há falta de provas e conclusões.

Nos períodos posteriores intensificaram as utilizações dos recursos ambientais, posto que além da necessidade de sobrevivência, surgiram outras, frutos das mudanças dos valores culturais de cada civilização. A exploração do meio ambiente vem aumentando gradativamente no tempo e no espaço, culminando com as crescentes degradações e devastações nos diversos ambientes (BRANCO, 1998).

A crise ambiental alcançou uma escala global a partir da Revolução industrial, no século XVIII, pois nesse período houve um aumento da população, acelerou o processo de urbanização e consequentemente se fez necessário aumentar a produção para suprir as diversas demandas apresentadas pela população, tal acontecimento desencadeou e introduziu uma economia marcada pelo consumismo (SIRVINSKAS, 2015; SLATER, 2002; PORTILHO, 2005), que segundo Branco (1998, p. 42) “[...] não gera apenas os impactos ambientais decorrentes da necessidade crescente de energia e a do próprio processo industrial, mas é causa de outro grave problema: o esgotamento de recursos naturais não renováveis”.

Durante muito tempo a sociedade utilizou os recursos ambientais sem demasiadas preocupações com o seu esgotamento, eventuais problemas decorrentes do excessivo uso ou uma forma apropriada de dispor dele. Somente têm-se indícios de preocupação da sociedade com os problemas ambientais de forma ampla, juntamente com os movimentos socioambientais, em meados do século XIX. Após a Segunda Guerra Mundial, o problema ambiental é encarado como um assunto de relevância e responsabilidade universal, cujos

⁸ População Mundial. Disponível em: <<http://www.worldometers.info/pt/>>. Acesso em: 20 de abr. de 2017.

efeitos assolavam a todos de maneira indistinta. A partir de então o meio ambiente entra na agenda de discussão dos Estados em conferências, congressos, seminário e estudos em âmbito local, nacional e internacional (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

Barbieri (1997) diferencia em três etapas a preocupação ambiental fruto do processo de desenvolvimento das sociedades. A primeira assenta-se na indiferença ou ignorância dos produtores e consumidores na percepção dos problemas ambientais. Na segunda à sociedade enxerga como um problema generalizado a degradação ambiental, todavia restringe aos limites territoriais de cada estado, atribuindo a gestão imprópria dos recursos ambientais. Por fim, na terceira etapa, a sociedade passa a conceber a degradação ambiental como um problema transindividual de *status global*, que atinge a todos indistintamente, e atribui o problema ao desenvolvimento perpetrado pelos Estados.

Portanto, a preocupação atual com as ações da sociedade e seus efeitos na atual situação do meio ambiente, proporcionou a reunião de diversos Estados na busca de uma solução conjunta para reduzir os impactos e reparar os danos, buscando um equilíbrio entre o campo econômico, político, social, cultural e ambiental, para tanto interdisciplinarmente os mais diversos públicos e campos de saberes se fazem presentes.

Fazendo um breve resgate, a partir do pós-guerra, das principais conferências ocorridas em âmbito global, três momentos e eventos foram importantes percussores das conferências mundiais: O primeiro, em 1948, foi o encontro da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) realizada na cidade de Paris (França). O segundo, em 1962, foi o 1º Congresso Mundial de Parques Nacionais, organizado pela IUCN na cidade de Seattle (EUA), oportunidade em que foi lançado o livro “Primavera Silenciosa” de Rachel Carson, que alertou ao mundo sobre o uso indiscriminado de pesticidas no ambiente e seus efeitos nocivos à saúde humana e ambiental. E por fim, em 1968, o lançamento do documento “Os limites do crescimento”, pelo Clube de Roma, alertava sobre o aumento do crescimento populacional no mundo e do consumo e seus efeitos negativos em relação ao uso dos recursos naturais limitados (REIGOTA, 2006; DIAS, 2010).

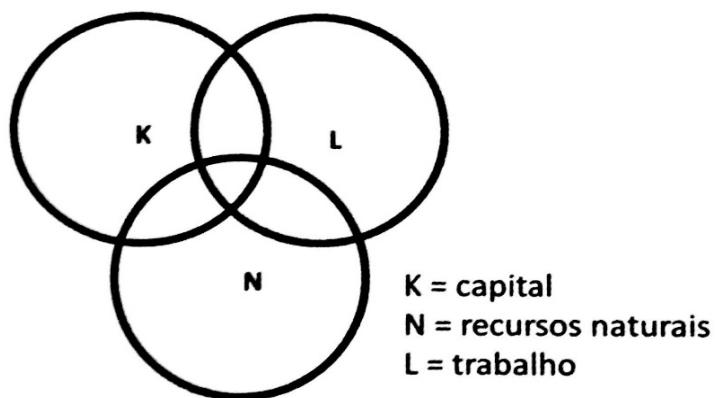
Diante desses contextos, ocorreu em 1972, na cidade de Estocolmo (Suíça), a Primeira Conferência das Organizações das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) ou Conferência de Estocolmo, que teve como resultado

a Declaração sobre o Ambiente Humano, e representa um marco na promoção e proteção do meio ambiente, tendo em vista que os conceitos e princípios originados dessa conferência foram incorporados em diversos ordenamentos jurídicos de alguns países, bem como propôs orientações para ações ambientais dos Estados e das organizações presentes. Os documentos advindos da CNUMAH tornaram-se referência para as conferências posteriores e para a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA) que é uma forma institucionalizada de monitoramento e incentivo à proteção ambiental em nível global (REIGOTA, 2006; DIAS, 2010).

A Assembleia Geral da ONU, em 1983, criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) para fazer uma avaliação dos dez anos da Conferência de Estocolmo ao promover audiências e produzir o resultado formal das discussões, assim em 1987, foi publicado o *Relatório de Brundtland* ou Nossa Futuro Comum (*Our Common Future*) que abordou e conceituou pela primeira vez o Desenvolvimento Sustentável, constituído como uma alternativa para os Estados produzirem sem comprometer ou degradar a qualidade ambiental, aliando a produção (econômico) e preservação (social e ambiental), assim para o relatório o Desenvolvimento Sustentável é concebido como aquele “[...] que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (WCED, 1987, n. p.).

Para Bursztyn & Bursztyn (2012) o conceito de DS está ainda em construção, e na visão da sociedade pós-industrial, o mote desenvolvimento sustentável é configurado pela interação harmônica e equilibrada dos três elementos que servem para produção de riqueza, qual seja: capital/econômico (K), recursos naturais/ambiental (N) e Trabalho/social (L).

Figura 2 - A utopia do desenvolvimento, fase pós-industrial



Fonte: Bursztyn & Bursztyn (2012, p. 41)

Nessa concepção de DS os responsáveis pelas decisões políticas advindas por meio da governança, partilhariam os espaços de poder entre o poder público e a sociedade civil. O produtivismo estaria assentado na durabilidade dos processos produtivos, e não mais em produção de descartáveis (curto prazo). A noção de economia verde surge como o novo molde para a antiga economia que se apropriava de forma predatória dos recursos naturais (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

Em 1992, cinco anos após a publicação do *Relatório de Brundtland*, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ou Conferência do Rio, Cúpula da Terra, ECO-92 ou RIO-92, considerada o maior evento e mais importante das Nações Unidas, os participantes presentes a partir das discussões reiteraram alguns dos princípios da Declaração de Estocolmo e debateram as possibilidades e formas de implementação do desenvolvimento sustentável ao estabelecerem novos princípios que culminaram com a aprovação de cinco acordos internacionais, quais sejam: a) Agenda 21; b) Declaração do Rio; c) Declaração de princípios sobre florestas; d) Convenção sobre diversidade biológica e a convenção sobre mudanças climáticas; e e) o Tratado das organizações não-governamentais. Após a Conferência do Rio de 1992, ocorreram duas outras que tinha como objetivo primordial avaliar a implementação dos acordos dessa conferência: a RIO+10, em 2002, ocorrida na cidade de Johannesburgo (África do Sul) e a RIO+20, em 2012, ocorrida novamente na cidade do Rio de Janeiro (Brasil) (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

Essencialmente todas as conferências contribuíram significativamente no reconhecimento do meio ambiente como um direito. As discussões nos âmbitos internacionais e nacionais tornaram-se um parâmetro para atuação das gestões públicas nos municípios ao inserir os princípios da Agenda 21 nas ações locais, tal como a participação popular por meio dos conselhos ambientais, como forma de buscar alternativas para efetivar o desenvolvimento sustentável local, e contribuir por um meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

MEIO AMBIENTE: CONCEITOS, CLASSIFICAÇÕES E ESPÉCIES NO BRASIL

Em uma acepção geral, o termo “meio ambiente” configura-se como um pleonasmo, pois as palavras “meio” e “ambiente” são sinônimos. O termo “meio” significa aquilo que está no centro e “ambiente” (do latim *ambiens, entis*) significa aquilo que rodeia. Ambos os termos expressam o significado de algo que envolve ou meio onde se vive (MACHADO, 2015).

O meio ambiente possui significações e conceituações diversas que variam conforme as diversas áreas do conhecimento. Porém, para este trabalho adotou-se a conceituação jurídica do meio ambiente, haja vista a natureza da pesquisa ao tratar com conselheiros ambientais que são atuam nas esferas de controle, formulação e regulamentações de políticas ambientais que fundamentalmente ocorre na seara jurídico-político.

Nessa perspectiva, o meio ambiente consiste na inter-relação entre o homem e a natureza, em que o primeiro faz parte do segundo, e essa relação é necessária para sua sobrevivência. Portanto, há uma solidariedade entre ambos, corrente denominada de antropocentrismo alargado (LEITE, 2015), e é com base nessa corrente de pensamento que é dado o tratamento jurídico do meio ambiente:

No conceito jurídico mais em uso de meio ambiente podemos distinguir duas perspectivas principais: uma estrita e outra ampla. Numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais. Numa concepção ampla, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia tradicional, o meio ambiente

abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema: de um lado, com o meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções (MILARÉ, 2014, p. 137-8).

A proteção jurídica se refere a todo ecossistema, que necessariamente não é somente o natural, mas também os “ecossistemas sociais” (MILARÉ, 2014). O conceito legal do meio ambiente surgiu a partir da promulgação da Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), considerando o meio ambiente como “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Artigo 3º, I, da PNMA) e assim, “[...] considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (Artigo 2º, II, da PNMA).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ao *status* de direito fundamental, inserindo em seu texto o artigo 225⁹, em que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadias qualidade de vida, sendo esse um bem de uso comum do povo, necessitando de ações governamentais e da coletividade para manutenção do equilíbrio ecológico para assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, a melhoria e recuperação da qualidade ambiental e à proteção da dignidade da vida humana (FIORILLO, 2012).

Assim, o conceito jurídico do meio ambiente é abrangido em quatro espécies que interagem entre si, são o ambiente: natural, artificial, cultural e do trabalho (FIORILLO, 2012; MILARÉ, 2014; LEITE, 2015). O meio ambiente natural (ou físico) é formado pelos elementos abióticos (ar, água e solo) e os bióticos (flora e fauna) constituindo o patrimônio ambiental natural, elementos apresentados sistematicamente nos diversos ecossistemas que não são isolados, e inter-relacionam entre si em uma *homeostase*, formando uma “teia da vida” (CAPRA, 1996), cuja

⁹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadias qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

distorção de qualquer um dos recursos afetará outros, sendo necessário os seres humanos gerenciarem contenciosamente esses recursos mantendo o equilíbrio dinâmico nas relações humano-natureza (MILARÉ, 2014).

O meio ambiente artificial, construído ou urbanístico é composto pelas paisagens naturais construídas, modificadas ou transformada pela sociedade humana que constituem o patrimônio ambiental artificial, formado essencialmente pelos ambientes e paisagens urbanas, e até as paisagens e ambiente rurais com as culturas artificiais (animal e vegetal). Esse meio passa a ser objeto das políticas ambientais, uma vez que mantém vínculos com os outros ambientes (natural, cultural e do trabalho) e, quando utilizados, incorpora os recursos destes para a formação da paisagem urbana e rural. Os vínculos e relações presentes nesses ambientes demandam regulamentação, gerenciamento e controle dos conflitos existentes nesse contexto, com vistas a mitigação dos impactos ambientais (poluições, depredações, exploração, etc.) que prejudiquem o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida da população (MILARÉ, 2014; FIORILLO, 2012).

O meio ambiente cultural decorre do processo histórico-cultural influenciando na construção da identidade multicultural e de seus bens culturais, formado por bens materiais ou imateriais, tangíveis ou intangíveis, por meio de elementos paisagísticos (conjunto urbanos ou sítios), formas de expressão, modos de criação e vivência, criações (científicas, artísticas e tecnológicas) e obras, objetos, edificações, documentos e demais espaços de manifestações que tenham como referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos de formação da sociedade e da história brasileira, compondo assim o patrimônio ambiental cultural indispensável para manutenção da qualidade de vida e do ambiente (LEITE, 2015; MILARÉ, 2014).

O meio ambiente do trabalho, por sua vez, constitui o local onde os indivíduos realizam suas atividades laborativas, independentemente de remuneração, cujos fatores (ferramentas, máquinas, agentes bio-físico-químicos, operacional, legal, etc.) devem ser mantidos em condições de salubridade e em equilíbrio, não comprometendo da incolumidade físico-psicológico desses indivíduos (FARIAS, 2009).

No que refere-se a classificação jurídica, o meio ambiente, configura-se como um macrobem jurídico de a) uso comum do povo; b) pertencente a toda coletividade; c)

Incorpóreo posto que não se constitui como objeto material suscetível a estipulação de valor. d) Indivisível é composto por um complexo ambiental de microbens, que devem ser vistos de forma integral ou global, não suscetível a separação; e) Indisponível, o meio ambiente não pode ser apropriação exclusiva; f) Integeracional, pois a geração presente tem o dever de cuidar do ambiente, e “entregar” (ecologicamente equilibrado) para as gerações futuras; g) Metaindividual (supraindividual ou transindividual), pois o ambiente transcende a esfera do indivíduo, referindo sempre a coletividade (LEITE, 2015).

A garantida de um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado que permita aos indivíduos desfrutarem uma vida digna, inseriu o meio ambiente como um Direito Humano Fundamental de terceira dimensão (ou geração), conforme defende Bobbio (1992, p. 6) que “[...] ao lado dos direitos, que foram chamados de direitos da segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos da terceira geração [...] o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”, incumbindo a responsabilidade para a coletividade e os poderes públicos a busca pela garantia de um ambiente socialmente e ecologicamente sustentável.

Destarte, o meio ambiente se constitui de uma interação complexa entre a sociedade humana e os elementos do ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho no contexto do ecossistema global, cujos resultados dessas interações propiciem um desenvolvimento sadio e ecologicamente equilibrado para todas as formas de vida das presentes e futuras gerações (COIMBRA, 2002; SILVA, 2013; LEITE, 2015).

A interação entre as quatro espécies de meio ambiente deve ser vista sob um processo holístico, buscando o maior equilíbrio possível entre eles como forma de assegurar esse direito fundamental, assim, compreender os aspectos conceituais e formativos do meio ambiente contribui para o exercício da cidadania e a participação ambiental.

PARTICIPAÇÃO POPULAR AMBIENTAL

Em matéria ambiental, a participação popular é consagrada como um princípio da democracia participativa em um Estado Democrático de Direito ou

Estado Socioambiental de Direito¹⁰. No âmbito internacional, a participação popular foi consagrada como um princípio na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ou Rio 92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que culminou com o documento intitulado de Agenda 21 e com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em seu princípio 10 assegura a participação da coletividade nas resoluções das questões ambientais e incumbe ao Poder Público a responsabilidade de facilitar e incentivar a participação popular, posto que:

Princípio 10

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (CNUMAD, 1992, p.155).

A norma internacional insculpida pelo Princípio 10 da Declaração do Rio (1992) foi referencial para o direcionamento dos Estados na articulação da participação popular na gestão ambiental, que dispõe de três pilares para formulação do conceito de participação pública em matéria ambiental, quais sejam: o acesso à informação, a participação pública na tomada de decisões e o acesso à justiça.

O acesso à informação, princípio e direito fundamental, consiste em um elemento essencial ao exercício da democracia participativa ecológica através da participação popular, uma vez que, transmitida em tempo hábil, favorece além da formação de opinião pública, a tomada de consciência ambiental dos cidadãos para o exercício participativo, por mecanismos próprios, diante do Poder Público ou Judiciário (SARLET

10 O Estado Socioambiental (e Democrático) de Direito, assenta-se na teoria dos juristas Ingo Wolfgang Salet e Tiago Fensterseifer, se configura como uma “roupagem ecológica” para o Estado de Direito, que assegura a integração e articulação (sem hierarquia), entre os pilares da Democracia, do Estado de Direito, do Estado Social e da proteção do ambiente, como uma tarefa essencial do Estado e da sociedade que é feita de modo a preservar e reforçar o princípio democrático. O Estado Socioambiental se decodifica de outras princípios como o da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, da subsidiariedade, do desenvolvimento sustentável, dentre outros de ordem geral e especial (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014).

& FENSTERSEIFER, 2014; MACHADO, 2015). Nesse sentido Ammann (1978, p. 25) afirma que “Somente informada pode uma população fazer um julgamento claro sobre a validade das oportunidades e dos instrumentos postos à sua disposição, utilizá-los, ou, inclusive, rejeitá-los, se os considera ineficientes ou inadequados”.

A participação pública no processo de tomada de decisões em matéria ambiental configura-se como o próprio direito fundamental à participação política, que ocorre por meio de procedimentos e instrumentos administrativos e jurídicos exercido pela participação dos titulares do direito ao meio ambiente ou entes legitimados a promover a sua tutela, podendo ser públicos (Ministérios Públicos, Defensoria Pública, IBAMA, etc.) ou privados (indivíduos, Organizações Não Governamentais, Movimentos Populares, Associações, etc.) (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014).

[...] o envolvimento do público serve para legitimar as decisões em matéria ambiental, uma vez que a confiança nas autoridades públicas e a aceitação das decisões são reforçadas se é assegurado aos membros do público participar e ser ouvidos – não apenas por meio do seu voto – no desenvolvimento, implementação e efetivação das normas legais e políticas públicas, bem como na tomada de decisão envolvendo projetos específicos (EBBESSON, 2007, p. 687).

A relação entre a participação pública e o acesso à informação são indissociáveis, pois a última constitui um pré-requisito indispensável para o exercício da primeira de modo efetivo e de qualidade, ainda que lhes sejam asseguradas formalmente, a participação sem informação não será efetiva (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014; MACHADO, 2015).

O acesso à justiça preconizado em matéria ambiental não se configura como o acesso ao Poder Judiciário, mas mecanismos e assistências judiciais e administrativas para os cidadãos (individualmente) e a entidades ambientalistas (coletivamente), como forma de eliminar as barreiras de ordem econômica e técnica, que impedem o exercício a participação na defesa ambiental, por não valer-se desses instrumentos (judiciais e extrajudiciais). A via judicial funcionará como subsidiária, quando será acionada para corrigir uma situação de ameaça ou lesão ao meio ambiente, quando a “participação pública bem informada” não obter êxito no âmbito extrajudicial (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014, p. 123).

Com propósito de garantir especificamente os direitos dos cidadãos ao acesso à informação, participação do público nas tomadas de decisões e acesso à justiça, preconizado pelo Princípio 10 da Declaração do Rio (1992), tem-se a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, aprovada na cidade de Aarhus (Dinamarca) em 1998. De acordo com esse evento o desenvolvimento sustentável deva ocorrer com a interação do público e as autoridades, advinda em um contexto democrático e estabelecendo uma relação entre direitos ambientais e humanos (SÁNCHEZ, 2013; LEITE, 2015).

No âmbito nacional, a previsão legal da participação pública em questões envolvendo a tutela ecológica está insculpida no próprio art. 225, *caput*, da CF/88 ao demandar como direito e dever da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, assim sendo, a constituição assegura ao cidadão o direito à informação e a participação nas tomadas de decisões e formulações das políticas ambientais.

A Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei n.º 6.938/81) já denotava o princípio da participação ao estabelecer a educação ambiental como instrumento de capacitação para participação ativa da sociedade na defesa do meio ambiente (Art. 2º, X, da PNMA), bem como ao instituir a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que é o órgão consultivo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), regulamentado pelo decreto n.º 99.274/90, em que assegura a participação popular por representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (Art. 5º, VI, VII e VIII, do Decreto n.º 99.247/90). Quanto ao direito à informação a PNMA estabelece como um de seus objetivos (Art. 4º, V) e instrumentos (Art. 9º, XI) a garantida de divulgação de dados e prestação de informações relativas ao meio ambiente. O acesso à informações ambientais está disciplinado na Lei n.º 10.650/2003, a legislação vai permitir o acesso público as informações e dados que existem em órgãos e entidades que fazem parte do SISNAMA (MILARÉ, 2013).

A participação popular na promoção, proteção e formulação de políticas ambientais pode ocorrer por inúmeros instrumentos e práticas, de ação direta como protestos, movimentos populares, manifestações, discursos, até instrumentos

políticos, jurídicos e administrativos, como voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiências, conferências, dentre outras formas de participação da sociedade civil (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014).

A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes interorganizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã (SHERRER-WARREN, 2006, p. 126).

Soares (1992, p. 79) afirma que “[...] a participação popular tem como pressuposto fundamental os interesses dos atores que intervêm. Sem negar o conflito, exige a negociação” em um processo de participação das discussões e os debates de opiniões nascem o consenso ou acordos. Por isso que, na democracia participativa em matéria ambiental é cogente a participação da sociedade civil por meio das:

Discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e pelos direitos civis, também, podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Até mesmo a identificação das necessidades é influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. A discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre as questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático (SEN, 2010, p. 186).

Assim, o essencial na participação ambiental é a atuação da sociedade civil com liberdade para discutir e manter o diálogo para mudança ambiental, ao conduzir o Poder Público a prestar contas sobre a utilização e gestão dos bens “de uso comum do povo”. Portanto, o cidadão deve ser autônomo e participativo, pois a não independência da sociedade na participação pode ser transformada em massa de manobra de governos e das empresas públicas e privadas, cedendo-se aos interesses da máquina estatal e do poder econômico (MACHADO, 2015).

Canotilho (1998) ressalta que na democracia participativa, ocorre a estruturação de processos que proporcionam aos cidadãos essenciais possibilidades de aprender a democracia. Desta forma, a participação popular na tutela ecológica não se constitui como um processo político democrático terminado ou concluído, mas em constantes edificações compostas por muitos desafios para ampliar e construir a participação ambiental:

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam como base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo, ampliando as possibilidades de a população participar mais intensamente dos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua corresponsabilidade na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental (JACOBI, 2003, p. 203).

Em uma democracia participativa as resoluções dos problemas socioambientais devem estar abarcadas na própria atuação do Estado ao garantir o direito (e dever) da participação popular nas formulações de políticas e tomada de decisões ambientais, com a institucionalização dos espaços para o exercício da cidadania ambiental. Nesse sentido, a figura do Conselho relacionado com a proteção do meio ambiente, se configura como um espaço para a concretização da participação popular em âmbito nacional com o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), no âmbito estadual com o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA) e no âmbito local com o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA ou CONDEMA), tais espaços institucionais abrem espaço para articulação entre o poder público e a sociedade participar nos processos de decisão ambiental, exercer controle crítico nas divergência de opiniões e atuações da gestão e da sociedade, e por fim, formular políticas ambientais.



CAPÍTULO III

CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

A institucionalização da participação popular tornou permanente, sistemático e obrigatório o espaço de comunicação entre a sociedade e o Estado. Por si só esses espaços institucionais de participação possuem um sentido político, pois funcionam como canais deliberativos, consultivos, informativos, representativos, normativos e fiscalizadores, que visam influir os interesses dos grupos que ali estão representados, com vista a orientar, formular e executar políticas públicas nos âmbitos nacional, estadual e municipal (SOARES, 1992).

No âmbito municipal, são criados os Conselhos municipais, que se constituem marcos para a consolidação da democracia participativa no país. Para a PNPS os conselhos seriam “[...] instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (Artigo 2º, inciso II, da PNPS).

Trata-se de uma tentativa de estruturar processos de participação na gestão dos recursos públicos, defesa do interesse público, formulação de políticas públicas e controle dos atos da administração pelos Conselhos que são obrigatórios para os entes governamentais.

[...] os Conselhos Municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local; como consequência, suas deliberações, que expressam as demandas produzidas por seus integrantes, passariam a ser a vontade do próprio Estado. São órgãos públicos dotados de natureza peculiar, sobretudo os que têm função deliberativa, pois não estão sujeitos hierarquicamente ao governo local; caso contrário, a ação autônoma dos representantes da sociedade civil ficaria comprometida (SALLES, 2010, p. 50).

Os Conselhos municipais são canais institucionais relevantes de participação local primordialmente por sua essência descentralizadora e democratizante, o primeiro

retira do Poder Executivo a exclusividade do processo decisório, ao mesmo tempo em que esses espaços possuem representantes de segmentos da sociedade civil organizada, que atuam na formulação e acompanhamento de políticas públicas (NUNES; PHILIPPI JR.; FERNANDES, 2012; SALES, 2010; DOWBOR, 2016).

Além das características de descentralização e democratização, os conselhos possuem a características de serem híbridos, uma vez que a legislação determina que os representantes sejam formados por representantes do Estado e da sociedade de forma paritária para garantir que exista equilíbrio de representatividade nas deliberações e decisões (AVRITZER, 2007, 2008; SALLÉS, 2010).

Nos Conselhos a representatividade garante legitimidade para as decisões que são tomadas nesses espaços, estando ligada as formas como são escolhidos os representantes de entidades que não pertencem ao Poder Público, sendo, portanto, quatro formas de escolhas dessas entidades: pela lei, plenárias das entidades, escolha do prefeito ou pela junção de mais de uma das formas anteriores. As formas como são escolhidas as entidades integrantes do Conselho podem ser um fator positivo para a participação, ou se constituir como um óbice a esse processo, pela rigidez na formação, risco de apropriação das vagas, interesses pessoais e aparelhamento dos Conselhos (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2006, 2011).

Quanto as tipologias dos Conselhos, Tatagiba (2002) apresenta três formas: a) *Conselhos de programas*, são os que estão associados sua atuação a programas governamentais de ações delimitadas ou emergenciais, podendo acumular funções de executivas do programa, e atende a uma população específica que é beneficiária de determinada ação governamental, como por exemplo os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Desenvolvimento Rural, Emprego, Habitação, Bolsa Família, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dentre outros; b) Conselhos de Políticas, são previstos geralmente em legislações nacional, e dizem respeito aqueles que visam a concretização e universalização da cidadania e dos direitos sociais, assim são constituídos por aqueles que estão vinculados às políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais, como os Conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação, Cidade, Criança e do Adolescente, etc.; e c) *Conselhos Temáticos*, estão ligados aos grandes movimentos e lutas sociais, assim não tem vinculação imediata a previsão legislativa nacional, a sua existência está

ligado a particularidades político ou social de determinado Estado ou município, que por estímulo ou iniciativa local regulamentam e criam esses espaços de participação, como os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Cultura, Patrimônio Cultural, Direitos da Mulher, Esporte, etc.

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) são tipificados como temáticos (TATAGIBA, 2002) e representam um espaço primordial de participação social, nesse sentido, ganharam destaque em âmbito nacional com a Resolução do CONAMA nº 237/97, em que no artigo 20, autorizou sua implementação para exercerem suas competências no licenciamento ambiental. “Contudo, não é suficiente ter garantidos em lei determinados instrumentos; é necessário verificar até que ponto eles possibilitam uma intervenção efetiva na esfera do real” (SOARES, 1992, p. 79).

O CMMA se configura como um órgão de caráter consultivo, fiscalizatório, normativo e deliberativo, de composição paritária por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, cuja finalidade é o assessoramento do poder executivo municipal nas questões relativas ao meio ambiente ao:

[...] propor a política ambiental do município e fiscalizar o seu cumprimento [...]; promover a educação ambiental; propor a criação de normas legais, bem como a adequação e regulamentação de leis, padrões e normas municipais, estaduais e federais; opinar sobre aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o município; receber e apurar denúncias feitas pela população sobre degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis (BRASIL, MMA, s.d. apud SOUZA & NOVICKI, 2010, p. 44).

Embora os CMMA sejam órgãos independentes, financeiramente são providos pelos municípios, vinculando-o ao poder executivo, que nesse caso é retirado o poder de decisão da administração, ocorrendo uma descentralização na gestão, e como os conselhos são formados pelos diversos setores organizados da sociedade, concretiza-se em tese uma democratização da gestão (LOBATO & WIENKE, 2011).

Os Conselhos Ambientais aos se constituírem como espaços locais de participação e controle social concedem atribuições e competências aos seus membros como o desempenho de funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria que visem especificamente a proteção, defesa e construção de políticas ambientais a nível local:

A função de fiscalização pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelo governante. A função de mobilização refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e contribui para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função de deliberação, por sua vez, refere-se a prerrogativa do conselho de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência. A função de consultoria refere-se a emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que são relacionados ao Conselho (CGU, 2009, p. 48).

O papel desempenhado pelos conselheiros municipais de meio ambiente no exercício do controle social é constituído como um direito-dever ao manter-se informado e participar de toda e qualquer decisão tomada pela administração pública em relação aos recursos naturais, e os CMMA são a garantia desse espaço de integração entre a gestão pública ambiental e a participação democrática, posto que podem proporcionar o embate de opiniões, de diferentes posicionamentos, apresentações de soluções e de demandas relacionadas ao meio ambiente.

Posto isso, no Brasil a quantidade de conselhos ambientais vem se expandindo nos municípios com a presença de CMMA, no ano de 2013, o país passou a contar com 5.570 municípios, desses 3.784 com Conselho Municipal de Meio Ambiente, a Região Nordeste contava 793 conselhos ambientais, especificamente o Estado do Rio Grande do Norte possuía 73 municípios com CMMA (IBGE, 2013).

Destarte, assim como os conselhos das outras áreas o CMMA também tem apresentado problemas em relação a estrutura, a composição e representatividade, a capacitação, a educação em meio ambiente, a informação e a avaliação constante dessas instituições e de seus membros, visto serem aspectos que auxiliam e viabilizam a participação dos conselheiros e atuações dos conselhos ambientais (NUNES; PHILIPPI JR.; FERNANDES, 2012).

CONTRIBUIÇÕES DAS PESQUISAS SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL

As experiências dos Conselhos municipais brasileiros foram objetos de diversas pesquisas e estudos acadêmicos e técnicos nos últimos anos, de tal modo,

a vir consolidar uma literatura voltada sobre a participação, controle social e Conselhos gestores de políticas públicas. Porém, ainda são poucas literaturas específicas sobre Conselhos Ambientais, e por isso, esse trabalho também levou em consideração os resultados de estudos sobre outros conselhos temáticos que tenham mais proximidade aos ambientais.

As principais características levantadas nessa pesquisa foram em relação a: composição, paridade, eleições, assimetrias nas representações, relações com o governo local, frequência, assiduidade, conhecimento, educação e capacitação.

A literatura (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2006; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES; 2012) em relação a composição, paridade e eleições dos membros de Conselhos mostraram a existência de problemas, acervando que não basta ser uma representação em termos numéricos, mas que é preciso dar condições e munir esses atores de informações e conhecimentos para atuar e evitar assimetrias no processo participativo.

Um dos reflexo dessa disparidade entre os membros dos Conselhos reside no processo de escolha dos representantes, muitas vezes os Conselhos tendem a indicar atores que não causem resistência a gestão pública, as trocas periódicas dos conselheiros e a falta de avaliação e monitoramento do funcionamento dos Conselhos com ênfase nos aspectos humanos e institucionais (NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012).

Nos Conselhos Ambientais, no que tange as escolhas, existe uma intensa presença de atores cujas atividades estão ligadas aos setores privados, cogitando a contenciosidade no que diz respeito aos objetivos dos representantes, assim no processo deliberativo há uma bipolaridade/conflito valorativo entre os membros da sociedade civil (de defesa ambiental) e os de interesses privados (AVRITZER & PEREIRA, 2005; GOHN, 2006; PEREIRA, LIMA & MARTINS, 2013).

Avritzer & Pereira (2005, p. 31) argumentam o problema dos conflitos valorativos e da bipolaridade representativa dentro dos Conselhos Ambientais ocorre “[...] pela presença no seu interior de grandes poluidores do meio ambiente, representados pela Federação das Indústrias dos Estados, e ao mesmo tempo, entidades conservacionistas”.

Outra questão que demonstra a deficiência no processo de escolha de conselheiro está relacionada aos possíveis “vícios” nas nomeações e indicações de conselheiros,

como indicação de pessoas com o fim único de atender aos interesses de grupos políticos ou interesses pessoais, gerando problemas relacionados ao desinteresse e/ou ausência de vocação dos indicados para atuação em questões ambientais, podendo ocasionar os esvaziamentos das discussões e dos espaços, a não representatividade dos representantes e interesses pessoais em detrimento do coletivo (TATAGIBA, 2002, 2005; GOHN, 2006; NUNES, 2010; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES; 2012; SOARES, 2013).

Esses possíveis “vícios” nas escolhas e composições dos membros nos Conselhos gestores tem sua causalidade ligado a questão histórica da relação de poder em municípios que utilizam os Conselhos como espaços de legitimações de ações governamentais, o que constitui um problema para democracia e participação, aooccasionar desigualdade nas relações de poder, domínio da elite local e relação do Conselho com a gestão pública sobre o processo deliberativo. Os conselhos por vezes tem se constituído como uma realidade jurídico-formal, servindo como uma verdadeira ferramenta da gestão governamental para “apagar o fogo” ao atender anseios de gestores e de elites, que falam em nome da coletividade, sem cumprir o seu real objetivo (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2005; PRESOTO & WESTPHAL, 2005).

A característica da influência do governo local nas deliberações e controle dos Conselhos tem explicação histórica, política e cultural ligadas aos resquícios e continuidade do modelo patrimonialista que se impregnou na formação da sociedade brasileira, conforme pacificado na literatura¹¹ em que se apresenta sobre as formas do clientelismo, coronelismo, favoritismo, nepotismo, personalismo, mandonismo, cultura da corrupção, autoritarismo e elitismo, características prejudiciais e antagônicas ao poder da participação popular, logo deprecia o exercício e a construção da cidadania, prontamente esses interesses pessoais na representação enfatiza a lógica da privatização nos arranjos públicos (CHAUI, 2001; GIARETTA, FERNANDES, & PHILIPPI JR., 2012; COSTA, 2012; CARDOSO & NUNES, 2015).

Outro desafio no processo participativo é o engajamento político da sociedade, uma vez que os Conselhos enfrentam problemas relacionados à participação fraca, desinteressada ou descontinuadas dos membros, em que essa falta de interesse e

¹¹ Oliveira Viana (1883-1951), Gilberto Freyre (1900-1987), Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982), Caio Prado Junior (1907-1990), Vitor Nunes Leal (1914-1985), Florestan Fernandes (1920-1995), Raymundo Faoro (1925-2003), Otavio Ianni (1926-2004), José Murilo de Carvalho (1939-), dentre outros.

disponibilidade ou a defesa de interesses particulares dos atores/grupos comprometem a representatividade dos reais interesses da coletividade e negligencia as questões ambientais e o desenvolvimento sustentável (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO & RIBEIRO, 2004; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012; SOARES, 2013).

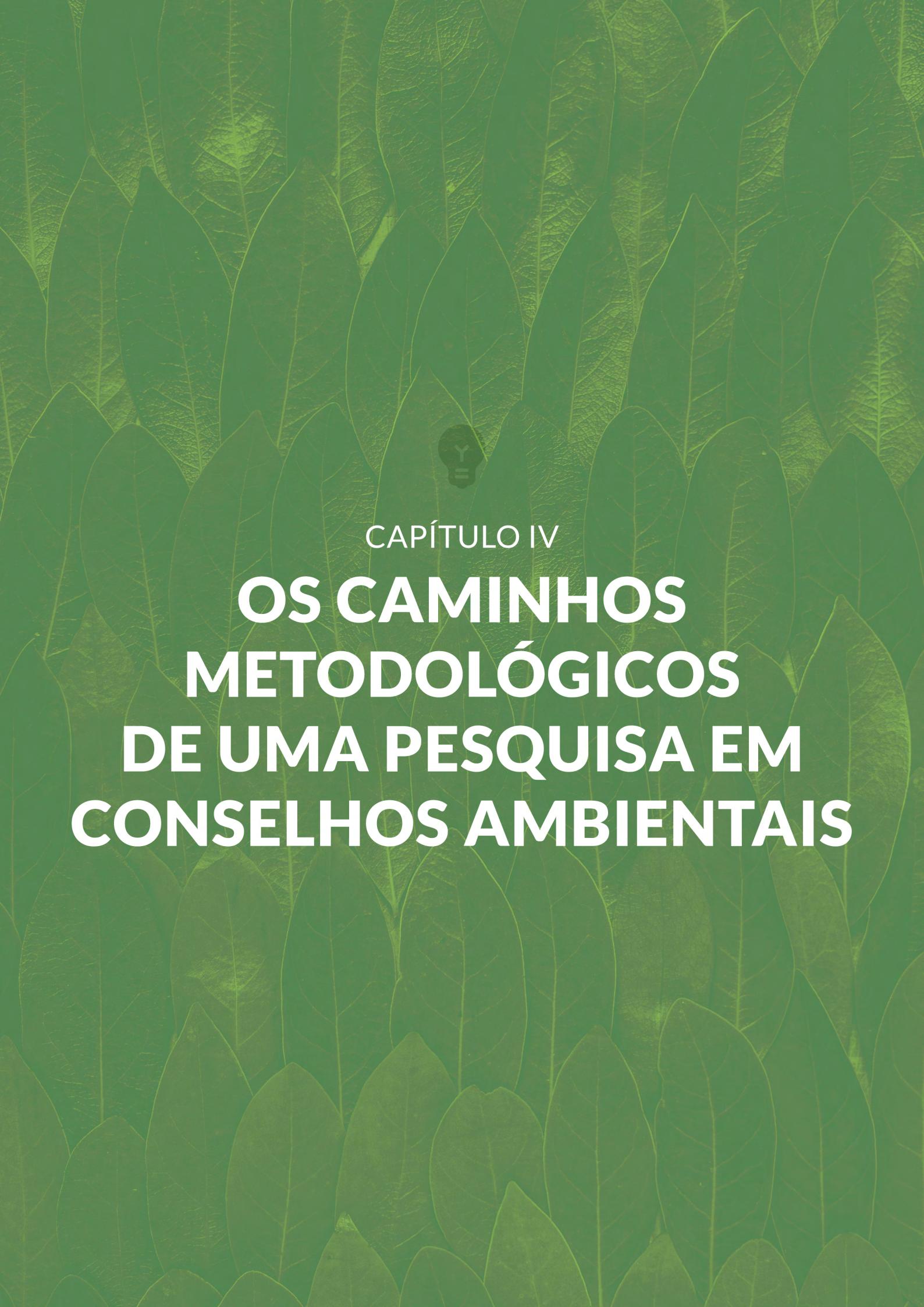
Para Severo (2014) a participação nos Conselhos gestores se constitui um fator importante para as definições de políticas ambientais, já que há um impacto positivo da entre a presença dos Conselhos Ambientais (com frequências de reuniões constantes) e uma maior quantidade de políticas públicas adotadas pelos municípios, pois os que tinham Conselhos tinham em média 2,21 mais políticas em detrimento dos que não possuíam esses espaços.

Já no que tange à capacitação, educação e o acesso à informação, a ausência dessas dimensões são destacados como os principais fatores para não existência de uma participação efetiva, visto a necessidade de uma participação qualificada, dotada de informações e conhecimentos técnicos e políticos para que sejam possíveis as eliminações das discrepâncias entre os membros nos Conselhos (SOARES, 1992; TATAGIBA, 2002, 2005; GOHN, 2006; AVRITZER, 2009; PEREIRA, LIMA & MARTINS, 2013).

As ausências de conhecimentos e de informações contribuem para a existência de relações assimétricas nos Conselhos. Assim, vários autores (PRESOTO & WESTPHAL, 2005; SOUZA & NOVICKI, 2010, 2011; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012) demonstram a necessidade de uma educação continuada, atividade de capacitação e/ou educação ambiental continuada para conselheiros de forma a aperfeiçoar a representatividade, os qualificando para discutir e opinar os assuntos relacionados aos Conselhos e aos problemas ambientais locais.

Dois dados são relevantes nesse sentido, com relação a possibilidade de pressão e argumentação no processo deliberativo. Um deles é o índice elevado de instrução dentre os conselheiros, do setor público e privado, que é o nível superior, com ligeira preponderância de pós-graduados. Esse fenômeno distingue o Conselho do Meio Ambiente de todos os outros conselhos, que apresentam, em sua maioria níveis de instrução de conselheiros mais baixos. Quanto à influência nas deliberações, para este Conselho em particular, vemos que a dos técnicos representantes do executivo municipal é muito grande, o que parece ser verdadeiro para o conjunto dos Conselhos (AVRITZER & PEREIRA, 2005, p. 31).

Uma vez que, o meio ambiente, pela complexidade em sua formação e estudos, é uma área cuja necessidade de conhecimento e linguagem técnica é indispensável para o entendimento e atuação de conselheiros, assim, a presença de conhecimentos técnicos e linguagens especializadas nos Conselhos Ambientais tendem a gerar assimetrias de poder, em que são favorecidos os atores ou grupos que pertencem a segmentos intimamente relacionados ao meio ambiente, em detrimento aos atores ou grupos que não entendem tais conhecimentos e linguagens, ainda que esses espaços sejam paritários, o processo participativo e decisório fica comprometido, uma vez que os técnicos detém maior influência nas deliberações, no caso dos Conselhos Ambientais, a representatividade de técnicos ligados ao poder público tende a ser maior (AVRITZER & PEREIRA, 2005; GOHN, 2011; GIARETTA, FERNANDES, & PHILIPPI JR., 2012; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012).



CAPÍTULO IV

OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DE UMA PESQUISA EM CONSELHOS AMBIENTAIS

OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DE UMA PESQUISA EM CONSELHOS AMBIENTAIS

TIPOS DE PESQUISA

No que se refere à abordagem, foi utilizado o método qualitativo, com vista a compreender e analisar em profundidade o contexto do problema, possibilitando o entendimento das particularidades dos indivíduos representadas pela discussão de resultados (DIEHL, 2004).

A classificação metodológica da pesquisa partiu da taxionomia utilizada por Vergara (2011), nos aspectos: quanto aos fins e quantos aos meios.

Quanto aos fins consistiu em uma pesquisa descritiva, que tem por objetivo descrever as características de uma população, de um fenômeno ou de uma experiência (GIL, 2007).

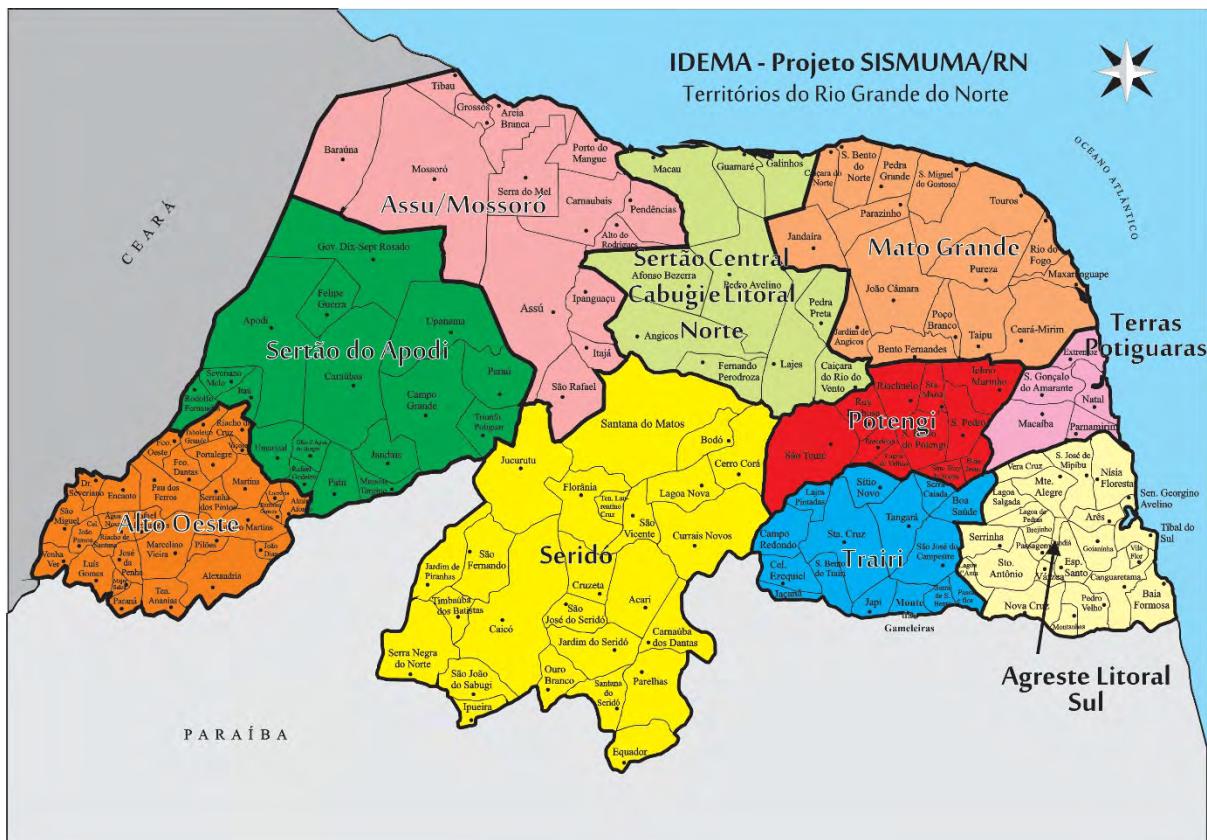
Quanto aos meios, a pesquisa se caracterizou como documental e de campo. Classifica-se como documental pois se valeu de documentos dos próprios CMMAs, tais como legislações, atas, relatórios, diagnósticos, regulamentos, registros, dentre outros. Se constituiu como um estudo de campo por permitir observar um determinado local e/ou situação, observando uma realidade e, se necessário, buscando soluções para um problema específico. A pesquisa de campo exige que as técnicas de coleta de dados sejam apropriadas à natureza do tema e, ainda, a própria definição das técnicas que serão empregadas para registro e análise (LAKATOS & MARCONI, 1991; VERGARA, 2011).

LOCAL DA PESQUISA

A presente pesquisa foi realizada nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Território Açu-Mossoró do Estado do Rio Grande do Norte, que está situado na Região Nordeste do Brasil, com limites ao norte e ao leste com o Oceano Atlântico, ao sul com o Estado da Paraíba e ao oeste com o Estado do Ceará. O Estado possui uma área total de 52 811,047 km², composto por 167 municípios, e contando com uma população em 3.168.027 habitantes, cuja densidade populacional é de 59,99 hab/km² (IBGE, 2010).

Na gestão das políticas públicas surgiu uma nova territorialização dos Estados brasileiros chamados de “Territórios da cidadania” que tem como propósito a promoção do desenvolvimento econômico e a universalização dos programas básicos de cidadania. O Estado do Rio Grande do Norte está dividido em 10 territórios (Açu-Mossoró, Alto Oeste, Sertão do Apodi, Sertão-Central Cabugi e Litoral Norte, Seridó, Mato Grande, Potengi, Trairi, Terras Potiguaras e Agreste Litoral Sul):

Figura 3 - Territórios do Estado do Rio Grande do Norte



Fonte: IDEMA, Projeto SISMUMA, 2015.

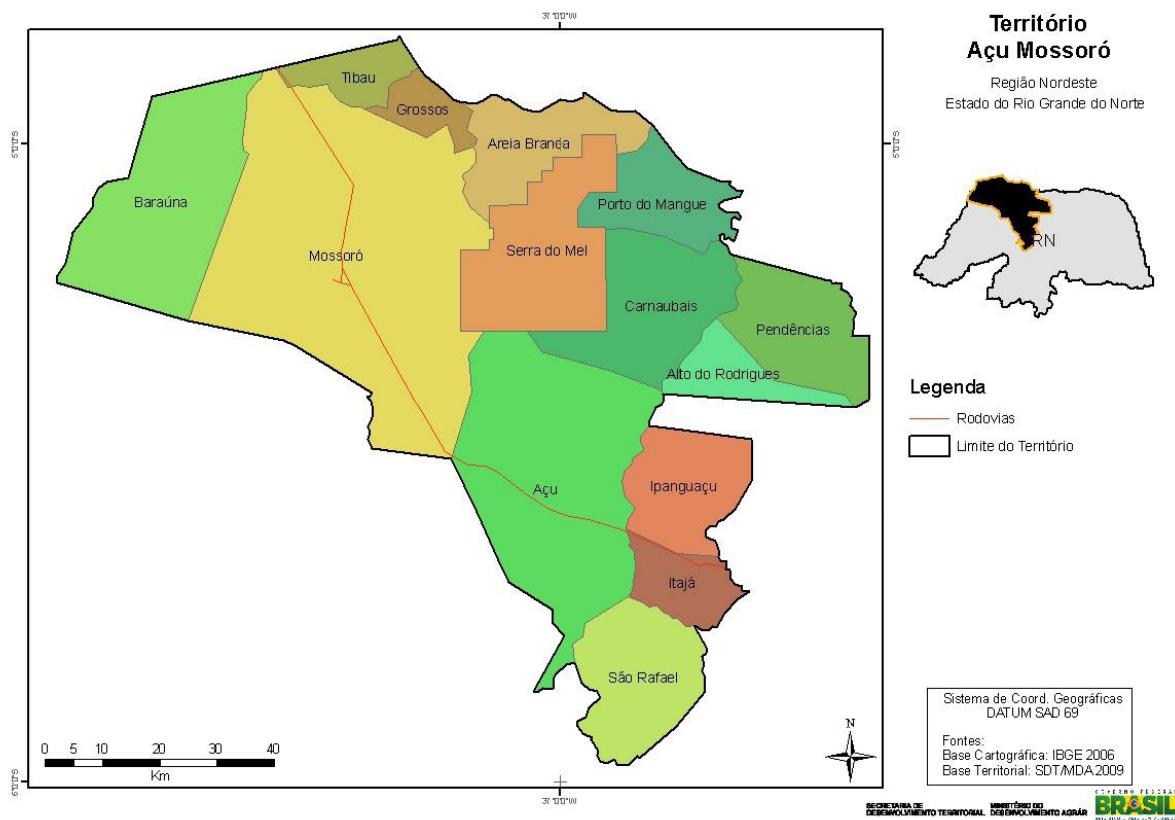
Essa pesquisa foi realizada no Território Açu-Mossoró-RN, haja vista a importância desse território para o Estado nos aspectos sociais, ambientais e econômicos, por comportar diversificados recursos naturais e minerais estratégicos, especialmente o petróleo, gás natural, calcário, sal, argila, gipsita, água mineral (e termais) e areia; bem como ambiente favorável para atividades e sistemas agroindustriais, tais como a fruticultura irrigada, fruticultura de sequeiro, aquicultura e pesca (carcinicultura, piscicultura, bovinocultura, caprinovinocultura e apicultura), área essencial para a exploração ambiental e geradora de desenvolvimento socioeconômico (IDEMA, 2005; IICA, 2009a; IICA, 2009b; SEPLAN, 2012).

Outro fator importante no Estado do Rio Grande do Norte são os impactos ambientais causados pelas ações antrópicas e das variações climáticas que tem desencadeado um processo de desertificação e degradação das zonas áridas, semiáridas e subúmidas, apresentando altos índices de áreas atingidas no RN. Na área que compreende o Território Açu-Mossoró foi detectado que a desertificação assumia um nível de intensidade grave (IICA, 2009a; IICA, 2009b).

Diante disso, o Território Açu-Mossoró-RN é um potencial local de incentivo para a exploração econômica dos recursos naturais, o que exige uma maior atenção e preocupação na preservação e exploração dos recursos naturais conduzindo o desenvolvimento do território de maneira sustentável com maior atuação de instituições de controle e participação social.

No que concerne a sua caracterização, o Território Açu-Mossoró (RN) possui uma área de 8.105,10 km², composta por 14 municípios (Alto do Rodrigues, Areia Branca, Açu, Carnaubais, Grossos, Ipanguaçu, Itajá, Mossoró, Pendências, Porto do Mangue, São Rafael, Tibau, Baraúna e Serra do Mel). A população total desse território é de 455.521 habitantes, com população urbana de 368.552 habitantes (81%) e rural de 86.969 habitantes (19%) (MDA, SIT, 2014).

Figura 4 - Território Açu-Mossoró (RN)



Fonte: MDA, SIT, 2014.

ETAPAS DA PESQUISA

Para tanto a pesquisa foi realizada nas seguintes etapas:

- Primeira etapa: Teve como propósito fazer um levantamento e identificar os CMMAs em funcionamento no Estado, bem como sua formação e composição, que ocorreu por meio de contato com o Projeto SISMUMA, do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), que prestou as informações por meio do “Relatório Parcial do Diagnóstico sobre os Sistemas Municipais de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (2014)”.
- Segunda etapa: Definiu os municípios Território Açu-Mossoró (RN).
- Terceira etapa: Definiu os sujeitos e conselhos ambientais.
- Quarta etapa: Coleta dos documentos
- Quinta etapa: Entrevista com os conselheiros
- Sexta etapa: Analisar os dados e documentos

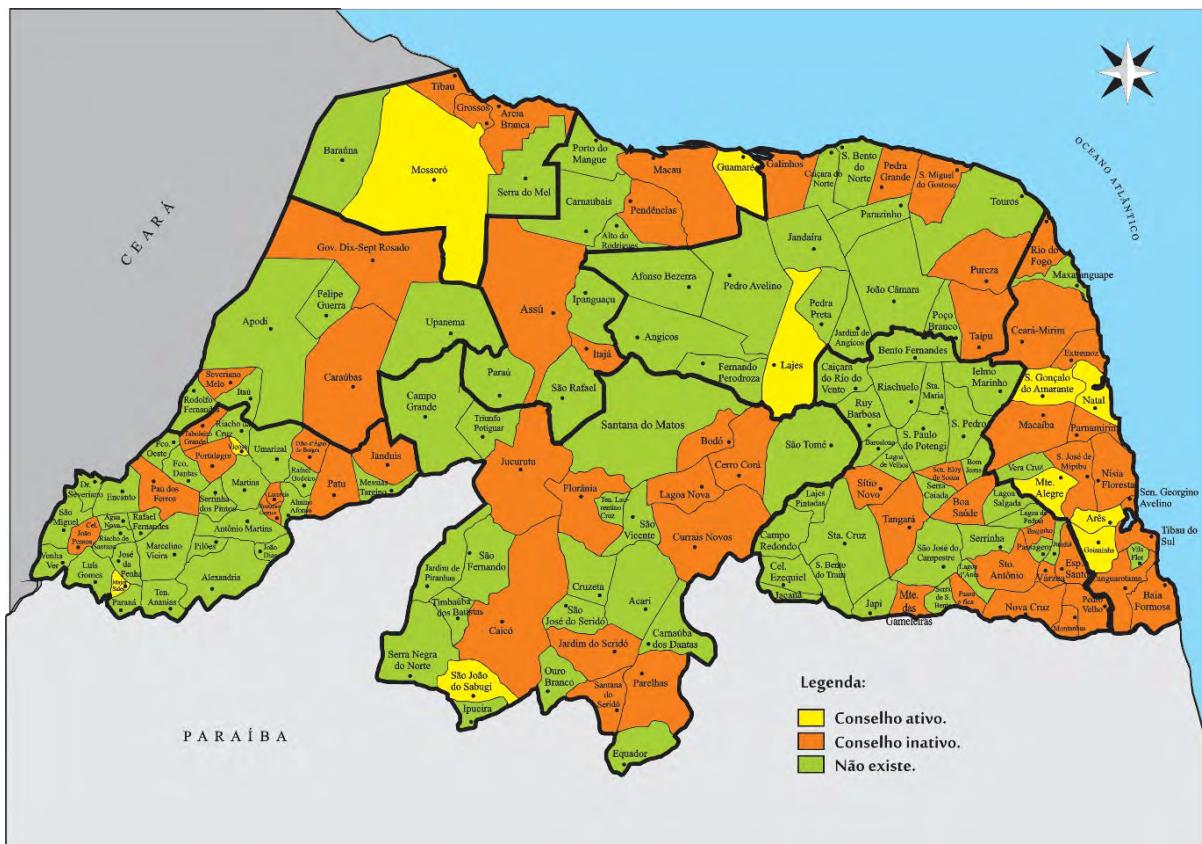
SUJEITOS DA PESQUISA

Os sujeitos da pesquisa foram os membros titulares dos Conselhos de Meio Ambiente dos municípios do Território Açu-Mossoró-RN. Deste modo, optou-se em realizar a pesquisa com os Conselhos em atividades (ativos), pois considera-se que nesses espaços estaria ocorrendo uma participação popular com possíveis atuações na gestão e implementação de políticas públicas ambientais.

Para essa pesquisa classificou-se as situações dos Conselhos em ativos, inativos e inexistentes, considerando: a) Ativos, os conselhos instituídos legalmente e em funcionamento, com reuniões regulares, com um mínimo de 3 (três) reuniões sequenciais; b) Inativos, os conselhos, que embora estejam instituídos legalmente, encontram-se inoperantes; e c) Inexistente, a situação dos municípios que não detém nenhuma norma legal instituindo Conselho de meio ambiente.

Após mapeamento da situação dos CMMAs do Estado (Figura 4) e definido o Território Açu-Mossoró-RN. A escolha dos municípios ocorreu através do critério de existência (com atividades em funcionamentos), acessibilidade e no contato das etapas 1 e 2, ao se disponibilizarem a participar, de tal modo, a escolha final ficou definida conforme o quadro 6.

Figura 5 - Conselhos Municipais de Meio Ambiente do RN, por municípios



Fonte: IDEMA, Projeto SISMUMA, 2015.

Quadro 6 - Situação dos CMMA no Território Açu-Mossoró

Município	Conselho de Meio Ambiente
Alto do Rodrigues	Inexistente
Areia Branca	Inativo
Assú	Inativo
Carnaubais	Inexistente
Grossos	Inativo
Ipanguaçu	Inexistente
Itajá	Inativo
Mossoró	Ativo
Pendências	Inativo
Porto do Mangue	Inexistente
São Rafael	Inexistente
Tibau	Inativo
Baraúna	Inexistente
Serra do Mel	Inexistente

Fonte: Elaborado pelo autor

Portanto, o território Açu-Mossoró-RN possui um município com Conselho ativo (Mossoró), seis com Conselhos inativos e sete municípios em que não existem Conselhos de meio ambiente.

PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental teve como propósito de fazer uma contextualização histórica e legal do CONDEMA, avaliando a participação sob o ponto de vista legal e formal, como forma de caracterização do arranjo institucional, o funcionamento e as atividades do Conselho.

As informações documentais foram levantadas junto ao Projeto SISMUMA, do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), que apresentou o documento intitulado de “Relatório Parcial do Diagnóstico sobre os Sistemas Municipais de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (2014)” contendo um panorama geral dos Conselhos no Estado.

No CONDEMA mediante as leis, projetos de lei, resoluções, ofícios, informativos, pareceres, atas de reuniões, regimento interno, relatórios, correspondência (pessoal ou eletrônica) e demais documentos necessários para complementar os dados e permitir a contextualização das informações sobre o tema da pesquisa.

No Jornal Oficial de Mossoró¹², analisando as legislações ambientais e publicações do Conselho, avaliando da Edição 01 de 30 de janeiro de 2008 a Edição 389 de 31 de dezembro de 2016. Nessa pesquisa foram utilizados os termos “ambiental”, “meio ambiente”, “conselho” e “CONDEMA” para localizar os documentos e normas que tratavam da regulamentação ambiental do município.

O acesso as atas e resoluções ocorreu por meio de solicitação ao Gerente do Meio Ambiente do município, que autorizou a fotocopia. Desse modo lido e analisados todas as atas de reuniões ordinária e extraordinária e resoluções abrangida nos períodos de início da atuação do CONDEMA no ano 2009 até no prazo fim da pesquisa no ano de 2015. O estudo desses documentos foi necessário para compreender a participação do ponto de vista formal, ao caracterizar os assuntos abordados, as frequências e a atuação dos conselheiros desde o surgimento do CONDEMA.

12 <http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/>

PESQUISA QUALITATIVA E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

As entrevistas foram realizadas apenas no município de Mossoró-RN, em que foram entrevistados todos os conselheiros titulares representantes do poder público e representante da sociedade civil. Essa configuração bipartite do conselho está prevista em orientações do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (CONAMA, 2015).

No município de Mossoró a formação e composição do Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) é regulamentada pela Lei Municipal nº 1.267 de 30 de dezembro de 1998 e no art. 5º do Decreto Municipal nº 3.367, de 23 de janeiro de 2009 (Aprovou o Regimento Interno do CONDEMA), alteradas pela Lei Municipal nº 2.744, de 18 de maio de 2011¹³.

13 Art. 3º - A composição do CONDEMA será da seguinte forma:

I – REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO:

- a) Um presidente, que é o titular da Gerência Executiva da Gerência Executiva da Gestão Ambiental;
- b) Um representante do Poder Legislativo Municipal, designado pela Câmara Municipal;
- c) Um representante do Ministério Público do Estado, designado pelo órgão Ministerial;
- d) Dois titulares dos órgãos do poder Executivo Municipal abaixo mencionados;
Transportes Públicos:
1- Um representante da Secretaria Municipal dos Serviços Urbanos.
Trânsito e Transportes públicos.
2 - Um representante da Secretaria Municipal da Cidadania.
- e) Um representante de órgão da administração pública estadual que possua representação ambiental ou saneamento básico e que possua representação no município;
- f) Um representante de órgão da administração pública federal que tenha em suas atribuições a proteção ambiental ou saneamento básico e que possua representação no município;
- g) Um representante da Companhia Independente de Proteção ao Meio Ambiente - 3º Pelotão de polícia Ambiental de Mossoró.

II – REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL:

- a) Dois representantes de Associações de classe, sindicatos e Clubes de serviços sediados em no município de Mossoró;
- b) Um representante dos conselhos comunitários;
- c) Dois representantes de entidades civis criadas com finalidade de defesa da qualidade do meio ambiente, com atuação no âmbito do município;
- d) Dois representantes de instituições de ensino superior;
- e) Um representante dos conselhos de classe sediados no município de Mossoró (Lei Municipal nº 2.744, de 18 de maio de 2011)

Assim, a composição do conselho ambiental do município de Mossoró é formado por 8 (oito) representantes do poder público e 8 (oito) representantes da sociedade civil. Desta forma o total de sujeitos englobado a seleção de 16 conselheiros ambientais.

O total de sujeitos selecionados engloba a seleção dos 16 conselheiros ambientais da gestão 2014-2015, desses:

- a. 5 (cinco) aceitaram e participaram da entrevista;
- b. 2 (dois) aceitaram participar, mas nas cinco tentativas de entrevista-los não compareceram no horário marcados por eles;
- c. 5 (cinco) conselheiros não aceitaram ou desistiram de participar das entrevistas;
- d. 4 (quatro) não moravam mais no município e não responderam as tentativas de contato por e-mail e telefone.

Para coletar os dados utilizou-se a entrevista com roteiro semiestruturado (Apêndice B). A entrevista semiestruturada configura-se como um “[...] encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de um determinado assunto” (LAKATOS & MARCONI, 1991, p. 94).

As entrevistas foram realizadas entre os meses de maio a agosto de 2016, e foi realizada de forma presencial e individual, em que o entrevistado pode escolher o local de realização, os casos em que o local de realização foi a Secretaria de Meio Ambiente a entrevista ocorreu de forma individual em uma sala reservada com a presença somente do pesquisador e do entrevistado.

Antes da entrevista os conselheiros eram informados sobre o teor, objetivos, riscos e benefícios da pesquisa, e entregue duas vias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (Apêndice A), que eram assinadas uma cópia ficou com o entrevistado e outra com o pesquisador.

A entrevista foi composta por 47 (quarenta e sete) quesitos/pontos, sendo 13 (treze) perguntas objetivas (fechadas), elaborado a partir do modelo de três artigos: “Participação cidadã no acompanhamento e controle da gestão pública em Pedras de Fogo/PB” (GOMES & LIMA, 2011, p. 24-5), “Controle Social do SUS: desafios para uma gestão democrática e participativa” (SOUZA & RAMALHO, 2011, p. 22-4) e “O exercício do controle social e da cidadania na saúde do município de Cabedelo” (SILVA

& ALMEIDA, 2011, p. 23-4) e por 34 (trinta e cinco) perguntas/pontos discursivas (abertas) elaborado a partir do modelo de uma dissertação: “A atuação dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente na gestão ambiental local” (NUNES, 2010, p. 42-44) e uma monografia: “Controle Social na Saúde: verificação da participação e do papel dos conselheiros municipais de saúde” (MORAIS, 2013, p. 58-60), ao qual serviu de roteiro para conduzir os tópicos de interesse da pesquisa.

As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados, cujas respostas obtidas foram transcritas, sistematizadas, categorizadas e analisadas posteriormente. Uma medida de proteção utilizada para os dados obtidos pela gravação em áudio da entrevista, reside no sigilo e segurança, com acesso apenas dos pesquisadores, arquivados em um único dispositivo (Pen Drive), que com a finalização da pesquisa foi arquivado na Sala 24, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas (CCSAH), da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), sob a responsabilidade da Prof.^a Dr.^a Elisabete Stradiotto Siqueira, orientadora e pesquisadora responsável, que destruirá o dispositivo após 5 (cinco) anos da conclusão da pesquisa. E na divulgação dos resultados não houve identificação dos entrevistados voluntários.

TRATAMENTO DOS DADOS DA ENTREVISTA

Os dados obtidos com as respostas dos entrevistados foram tratados em sua globalidade, de forma a dificultar a identificação de posicionamentos individuais, de forma que os pontos de respostas das entrevistas foram divididas em três grandes temáticas “Perfil dos conselheiros”, “Meio Ambiente e CONDEMA” e “Participação e Controle Social”, como forma de organização didático-conceitual da perspectiva dos conselheiros.

Quadro 7 - Temáticas da entrevista

TEMÁTICA 1 Perfil dos conselheiros	1) Idade 2) Sexo 3) Escolaridade 4) Profissão
---	--

TEMÁTICA 2
Meio Ambiente e CONDEMA

- 6) Há quanto tempo você participa do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)?**
- 7) Que segmento você representa no CMMA?**
- 8) Como se deu o processo de escolha para sua participação do CMMA?**
- 9) Porque você acha que foi indicado para participar do CMMA?**
- 10) Porque você decidiu ser conselheiro do CMMA?**
- 14) Que tipos de conflitos você percebe que existe dentro do CMMA?**
- 15) Como os problemas são resolvidos no CMMA?**
- 16) Com que frequência o Conselho de Meio Ambiente se reuniu nos últimos 12 meses?
- 18) O Conselho Municipal de Meio Ambiente possui regimento interno?**
- 19) Se SIM, você já leu o regimento interno do Conselho de meio ambiente?**
- 20) Como se dá sua participação:**
- 23) O que você entende por Meio Ambiente?**
- 24) Em sua opinião, o que é o desenvolvimento sustentável?**
- 27) Você pode me explicar qual é o papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), na prática?
- 28) Quais são suas atividade e atribuições como conselheiro ambiental?**
- 29) Ocorrem ideias e soluções nas reuniões do Conselho Municipal em benefício para o meio ambiente? Essas ideias são sempre consideradas:**
- 30) Durante as reuniões quais são os conselheiros que mais se destacam propondo ou criticando situações ou ideias?**

	<p>33) No processo de aprovação das demandas levadas ao CMMA são definidas por votação? Existe debate entre os conselheiros para aprovação?</p> <p>35) Em sua opinião, as decisões do CMMA se tornam realidade no município?</p> <p>36) Você pode me explicar o caminho que uma ideia surgida no CMMA percorre até virar realidade?</p> <p>37) Você acompanha se as ideias aceitas são de fato implantadas? Como você acompanha?</p> <p>38) Você tem experiência ou participou de trabalhos, movimentos ou outras vivências na área ambiental?</p> <p>39) Pela sua experiência, quais são as principais vantagens decorrentes da existência do CMMA?</p> <p>40) Quais são as principais dificuldades para o funcionamento do CMMA?</p> <p>41) Em sua opinião, o que poderia ser feito para que melhorar a participação e o controle social no CMMA?</p> <p>44) Você acha que o Conselho representa os anseios da sociedade com relação a questão ambiental?</p> <p>46) Na sua visão, quais as principais conquistas do CMMA?</p> <p>47) Na sua visão, quais as principais derrotas do CMMA?</p>
<p>TEMÁTICA 3</p> <p>Participação e controle social</p>	<p>11) Para você o que é participação/participar?</p> <p>12) Quais são os benefícios da participação?</p> <p>13) Quais são as dificuldades de participação</p> <p>17) Você recebeu alguma capacitação para atuar como Conselheiro Municipal de Meio Ambiente?</p> <p>21) Como você considera sua participação no CMMA:</p> <p>22) O que seria necessário para uma participação mais ativa no CMMA?</p> <p>25) O que você entende por Controle Social?</p> <p>26) Em sua opinião, qual a importância da participação e do controle social para a defesa do meio ambiente?</p> <p>31) Em sua opinião, existe uma diferença entre os conselheiros que são funcionários e gestores públicos e os da sociedade civil?</p> <p>32) Como é a relação do Conselho com o Poder Público (Administração Pública)?</p> <p>34) Você acha que os debates do conselho ambiental consideram o desenvolvimento sustentável?</p> <p>42) Você acha que tem informação e conhecimento necessário para atuar como conselheiro?</p> <p>43) Você acha que os critérios de escolha para participação no conselho são adequados?</p> <p>45) Você acha que todos os conselheiros participam da mesma forma nas decisões do Conselho?</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

Nesse sentido, o tratamento e análise desses dados obtidos com as respostas da entrevista semiestruturada ocorreram:

- a) Quanto aos quesitos objetivos (fechado) foram analisados por meio do Programa Excel (Microsoft Corp., EUA) e os resultados obtidos foram demonstrados através de dados gráficos e tabelas (numéricos e/ou percentuais);
- b) Quanto aos quesitos/pontos subjetivos (abertos) foram analisados pelo por meio do método da Técnica Interpretativa, em que se observará nas respostas e a interpretará por conceitos e palavras-chave adotadas pela pesquisa, destacando-se pontos relevantes e transcrevendo algumas respostas, quando necessário, confrontando as afirmações dos entrevistados com os dados da pesquisa documental e bibliográfica. Para auxiliar na operacionalização dessas análises qualitativas foi também utilizado o Software NVivo® (Licença NVD11 LZ000 BH020 XRE8G UO9UF), em que algumas respostas foram codificadas em forma de “Nós” cujo resultado foi gerado pela técnica “nuvem de palavras”, apontando as palavras 50 palavras mais frequentes dos nós.

APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA E PESQUISA

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) e Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) pelo sistema Plataforma Brasil¹⁴ no dia 23 de março de 2016, e foi aprovado no dia 22 de maio de 2016 pelo parecer CAAE nº 54041416.1.0000.5294.

14 <http://aplicacao.saude.gov.br/plataformabrasil/login.jsf>.



CAPÍTULO V

AS DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÕES NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ-RN

AS DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÕES NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ-RN

As dinâmicas estão organizadas em três momentos para compreender as formas de participações populares nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. O primeiro compreende a institucionalização da participação ao analisar as instituições e as normas que regem a participação e a política ambiental no Território Açu-Mossoró sob o ponto de vista legal. O segundo diz respeito a participação do ponto de vista formal, analisando o funcionamento do processo de tomada de decisão pela atuação dos conselheiros evidenciada nas atas e resoluções. E por fim, o terceiro contempla as percepções dos conselheiros sobre a participação considerando a interpretação dos discursos dos entrevistados.

A sobreposição dessas três dimensões poderá oferecer uma visão mais complexa das potencialidades e limites da participação popular nas decisões que afetam a gestão ambiental no âmbito municipal.



SUBCAPÍTULO I

CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ: PANORAMA HISTÓRICO E DESENHO INSTITUCIONAL

CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ: PANORAMA HISTÓRICO E DESENHO INSTITUCIONAL

O Território Açu-Mossoró é composto por 14 (quatorze) municípios. Quando se trata da presença de Conselhos de meio ambiente nesse território, em pesquisa do Projeto SISMUMA (2014), foi possível elencar que sete municípios (Alto do Rodrigues, Carnaubais, Ipanguaçu, Porto do Mangue, São Rafael, Baraúna e Serra do Mel) são inexistentes nas legislações municipais ou em qualquer outros dispositivos que instituem conselhos.

Nesse território em seis municípios os Conselhos de meio ambiente estão instituídos legalmente, como detalhado no Quadro 8, abaixo:

Quadro 8 - Norma legal de criação do CMMA

Município	Lei/Norma
Areia Branca	Leis Municipais nº 946/2002 e nº 977/2005
Assú	Lei Municipal nº 240/2007
Grossos	Leis Municipais nº 414/2007 e nº 449/2009
Itajá	Lei Municipal nº 011/1997
Pendência	Portaria nº 280/2013
Tibau	Lei Municipal nº 389, de 28/11/2014

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Projeto SISMUMA, IDEMA, 2015.

Ainda que tenham sido criados pelas normas jurídicas acima mencionadas, esses conselhos estão inoperantes, pois o efeito jurídico-legal dessas normas não eram capazes de promoverem seus funcionamentos, uma vez que havia necessidade da existência de lei para regulamentar a suas atividades, o que não permitia o seu funcionamento de forma efetiva.

No território estudado encontra-se ativo apenas o conselho no município de Mossoró. A existência do conselho ambiental e sua operabilidade no âmbito local está relacionada - além da defesa ambiental, recomendações internacionais da RIO-92 e princípios sobre a participação democrática - à exigência da Resolução nº 237, de 19

de dezembro de 1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que estipulou em seu artigo 20, que os entes federados deveriam possuir conselhos com caráter deliberativo e com participação social, para que esses pudessem exercer suas competências licenciatórias.

Portanto, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) do município de Mossoró foi criado pela Lei Municipal nº 1.267 de 30 de dezembro de 1998, a princípio como um “órgão consultivo, fiscalizador, orientador e deliberativo para as questões referentes ao equilíbrio ecológico e ao combate às agressões ambientais em toda a área do Município” (art. 1º, Lei nº 1.267).

Essa lei de criação do CONDEMA sofreu alteração posteriormente com a promulgação da Lei Complementar nº 026 de 8 de dezembro de 2008, que instituiu o Código de Meio Ambiente de Mossoró (CMAM), fixou a Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) e criou o Sistema Municipal do Meio Ambiente (SISMUMA) no município de Mossoró.

A dificuldade de formalização dos Conselhos ambientais nos municípios de pequeno porte reside, em grande parte, em duas situações: a primeira é o atrelamento do exercício participativo à dinâmica democrática municipal, ou seja, na dependência do poder público em regularizar e criar esses espaços. A segunda é a (ausência de) cultura cívica de participação, posto que o grau de associativismo da população são heterogêneos e diversificados entre as regiões brasileiras e a capacidade organizativa de movimentos sociais nesses municípios são baixas, não tendo poder/força de pressionar a gestão para institucionalização de espaços participativos, acentuando a fragilidade da participação, sob o ponto de vista formal/legal, nas questões ambientais locais (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO & RIBEIRO, 2004).

POLÍTICA E SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE MOSSORÓ-RN

O CMAM configura-se como um instrumento da PMMA para a promoção e proteção ambiental, do desenvolvimento sustentável e expansão urbana ambientalmente adequada. Para tanto essa política é consolidada pela integralização de planos estratégicos de ações ambientais e outros planos, programas e projetos setoriais do município.

Partindo dessa situação é possível analisar a participação da sociedade, dentro da PMMA, como elemento necessário para concretização dessa política no município de Mossoró. Por conseguinte em seu texto é possível destacar elementos que legitimam o processo participativo popular como princípios fundamentais (artigo 5º) na gestão democrática, participativa e descentralizada da sociedade para controle e monitoramento ambiental (inciso V), na democratização das informações das condições ambientais do município (inciso VIII) e na responsabilização compartilhada na proteção ambiental do município entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil (inciso IX), tendo como estratégia de assimilação dos preceitos e fundamentos dessa política a educação ambiental, a Agenda 21 local e a presença da dimensão ambiental em todas as políticas municipais (incisos XI e XII).

Além dos princípios, os objetivos (artigo 6º) da PMMA trazem em seu texto a necessidade da participação na preservação do equilíbrio ambiental municipal pelo incentivo à participação da população (inciso XII), assim como as diretrizes da política de meio ambiente (artigo 7º) defende a capacitação da população de modo geral para uma participação ativa na defesa ambiental, feita por meio da incorporação e promoção da educação ambiental em todas as políticas, sistemas de ensino, saúde, planejamento urbano e rural do município (inciso II), e ainda a criação de um sistema, acessível, transparente e permanente de informações sobre o meio ambiente, divulgado a sociedade e interligado aos sistemas de informações ambientais estadual e federal (inciso XV).

A efetivação da PMMA é feita por diversos mecanismos e instrumentos, que devem levar em consideração a participação popular para cumprir os seus princípios e atingir os objetivos da defesa ambiental local. Nessa configuração a existência do

Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente é o espaço participativo que permite atingir, por meio das discussões e da criações normativas institucionais-legais, as aplicações práticas dos instrumentos de defesas ambientais no município.

Nesse contexto o CONDEMA está inserido no Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) de Mossoró, previsto no Título III, artigo 116 e seguintes, do código ambiental municipal. O SISMUMA, segundo Nunes (2010), é composto pelos conjuntos de órgãos e agentes institucionais que, de modo articulado e em cooperação, se integram para propositura, formulação e implementação das políticas ambientais, portanto se constituindo como sistema organizador e coordenador das ações locais da PMMA. O SISMUMA de Mossoró está articulado conforme o código ambiental de Mossoró, da seguinte maneira:

Art. 116. Os órgãos e entidades da administração municipal, bem como as fundações instituídas pelo poder público municipal que, de alguma forma, atuam na proteção e na melhoria da qualidade ambiental e na execução da política municipal de meio ambiente, constituem o sistema municipal de meio ambiente, assim estruturado:

I – órgão superior: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA;

II – órgão gestor e executor: órgão responsável pela gestão ambiental do município;

III – órgãos setoriais: Os órgãos e as entidades da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, cujas atividades estejam, total ou parcialmente, associadas à preservação ambiental, à manutenção da qualidade de vida ou à disciplina do uso dos recursos ambientais (Artigo 116 de Lei Complementar nº 026/2008).

Além desse desenho político-institucional do SISMUMA, atribui-se (artigo 117) responsabilidade ao poder executivo municipal, em parceria com os poderes legislativo e judiciário e os setores sociais, a execução da PMMA. O poder executivo municipal fica competente a prover orçamento, a destinar de linha de execução orçamentária e financeira em conta específica (do órgão responsável pela gestão ambiental) de arrecadação de taxas e pela criação de cargos, enquadramento funcional e salarial do órgão responsável pela gestão ambiental do município.

A estruturação da PMMA dentro do SISMUMA é constituída pela articulação entre as entidades e suas estruturações organizativas, quais sejam: órgão superior,

executor, gestor, consultivo, deliberativo e participativo; e os subsídios e instrumentos de controle, planejamento, educação e informação, econômico e participativo que viabilizam a gestão ambiental local (NUNES, 2010).

Diante do exposto, a estrutura do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Mossoró, pode ser estruturado e simplificado conforme a Figura 6, abaixo:

Figura 6 - Estrutura do Sistema Municipal do Meio Ambiente de Mossoró/RN



Fonte: Elaborado pelo autor, pelos dados do CMAM e adaptações de Nunes (2010, p. 104)

O SISMUMA de Mossoró, conforme a legislação, se estrutura pelas entidades com: Órgão superior, Órgão gestor e executor, Órgãos Setoriais e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNAM); pelos subsídios com: legislações municipais ambientais; e pelos instrumentos da PMMA (artigo 11 do CMAM): Plano Municipal de Educação

Ambiental, Plano Municipal de Gestão Ambiental Urbana e Rural, Avaliação Ambiental Estratégica, Avaliação de Impacto Ambiental (Compensação e Licenciamento ambiental), Planejamento Ambiental Estratégico, Agenda 21 local e Zoneamento Ecológico Econômico Territorial.

A análise da estruturação da Política Municipal de Meio Ambiente do município de Mossoró-RN condiz com as ideias preconizadas por Nunes (2010) em que legalmente o mecanismo de participação popular na defesa do meio ambiente é direcionado ao CONDEMA enquanto órgão superior pertencente a composição do SISMUMA, contando com apoio das entidades e dos instrumentos de gestão ambiental.

A legislação e a política ambiental de Mossoró formalizam legalmente a participação popular ao centralizar as decisões ambientais da gestão em uma das formas de instituição participativa, estabelecida pelo processo de partilha do poder (AVRITZER, 2008), nesse caso o CONDEMA, composto com representação mista de atores da sociedade civil, sociedade produtiva e do poder público que juntos deliberam sobre políticas.

Nesse sentido a legislação ambiental de Mossoró exige do poder público a implementação de espaços que proporcionem a participação e a gestão democrática sobre as questões ambientais, portanto, pelo CONDEMA, prevê a possibilidade de participação com grau de poder do cidadão de controle e parceria (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), Co-gestão (BORDENAVE, 1992), interativa (PRETTY, 1995) ou colaborativa (IAPP, 2014).

CONDEMA DE MOSSORÓ-RN: COMPETÊNCIA, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

A efetividade do processo participativo dentro de um Conselho tem relação direta com os conhecimentos dos membros sobre a sua competência, assim é desejável a existência de Regimento Interno que delineie a estruturação e as competências da instituição e dos seus componentes de forma fulgente (GOHN, 2007; NUNES,

2010), portanto, as competências do CONDEMA de Mossoró/RN legalmente estão estabelecidas no artigo 118 do CMAM. O dispositivo apresenta vinte incisos com descrição conforme transcritas no Quadro 9:

Quadro 9 - Competência do CONDEMA

INCISO	COMPETÊNCIAS DO CONDEMA/MOSSORÓ
I	Assessorar o executivo municipal quanto às ações transversais referentes ao desenvolvimento municipal com os fundamentos do desenvolvimento sustentável;
II	Assessorar o executivo municipal no aperfeiçoamento da política municipal de meio ambiente;
III	Garantir a integração das diversas políticas públicas de forma a propiciar um desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado;
IV	Deliberar sobre as questões ambientais que tenham relevante impacto sobre o processo de desenvolvimento socioeconômico e urbano;
V	Estabelecer normas e critérios que regulem a qualidade ambiental de vida urbana, ouvindo para tanto os demais conselhos municipais em suas áreas específicas.
VI	Decidir em instância recursal sobre os processos administrativos oriundos do órgão responsável pela gestão ambiental do município, referentes à política municipal de meio ambiente;
VII	Aprovar resoluções e outros atos normativos, no âmbito de sua competência, necessárias à regulamentação e implantação da política municipal de meio ambiente;
VIII	Estabelecer, com o apoio técnico do órgão responsável pela gestão ambiental do município, normas e critérios gerais para o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
IX	Determinar, quando julgar necessário, antes ou após o respectivo licenciamento, a realização de estudo das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos e privados de grande porte, requisitando aos órgãos e entidades da administração pública, bem como às entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria;
X	Decidir, em grau de recurso, como última instância administrativa, sobre multas e outras penalidades impostas pelo órgão responsável pela gestão ambiental do município, mediante depósito prévio de seu valor, garantia real ou fiança bancária equivalente;

XI	Autorizar acordos e homologar transação entre o órgão responsável pela gestão ambiental do município e as pessoas físicas e jurídicas punidas, visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse ambiental, nelas compreendidas a pesquisa científica, o fortalecimento do sistema municipal de unidades de conservação da natureza, o fortalecimento do sistema municipal de meio ambiente e a educação ambiental;
XII	Estabelecer, com base em estudos do órgão responsável pela gestão ambiental do município e dos demais órgãos componentes do SISNAMA e de outras instituições oficiais, normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade ambiental, com vistas ao uso racional dos recursos naturais, principalmente os hídricos;
XIII	Estabelecer normas gerais relativas às unidades municipais de conservação da natureza e demais áreas de interesse ambiental, respeitadas a legislação vigente e as normas e critérios estabelecidos pelos órgãos ambientais das demais esferas governamentais, componentes do SISNAMA;
XV	Estabelecer os critérios para a declaração de áreas críticas e áreas de risco ambiental saturadas ou em vias de saturação no âmbito do município;
XVI	Aprovar o regimento interno do Sistema Municipal de Informações sobre o Meio Ambiente – SIMIMA, articulado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA;
XVII	Elaborar normas e padrões supletivos e complementares às medidas emanadas do SISNAMA;
XVIII	Aprovar instrumentos regulatórios do sistema municipal de unidades de conservação da natureza e outros de interesse do sistema municipal de meio ambiente;
XIX	Aprovar, previamente, a proposta orçamentária setorial destinada ao incentivo do desenvolvimento ambiental, a ser encaminhada ao órgão competente para consolidação e formulação da proposta orçamentária do município, bem como efetuar o acompanhamento e a avaliação da sua execução;
XX	Conhecer e decidir sobre recurso ordinário impetrado contra decisão do dirigente do órgão responsável pela gestão ambiental do município, nas questões pertinentes à política municipal de meio ambiente;

Fonte: Elaboração do autor a partir do artigo 118 do CMAM (Lei Complementar nº 026/2008).

As competências estabelecidas pelo artigo 118 do CMAM tem pautado a atuação do CONDEMA na assessoria da gestão pública, na deliberação dos problemas ambientais, no estabelecimento de normas, resoluções e diretrizes ambientais, nos julgamentos e decisões de recursos de infrações e na aprovação de instrumentos de

incentivo ao desenvolvimento ambiental, legalmente a ênfase dada nas competências eleva o Conselho à mais importante instituição com poder de decisão e influência na questão ambiental do município de Mossoró.

Além das competências descritas no artigo supramencionado, em outros artigos e passagens do CMAM são apresentadas outras competências do CONDEMA, tais com o estabelecimento de critérios e normas técnicas de controle da: *a)* poluição: atmosférica (artigo 68, 77), sonora (artigo 79), visual (artigo 83), das atividades de mineração (artigo 85, parágrafo único, §1º; 89, I, §1º e §4º; 90, I); *b)* das condições das edificações (artigo 93, 95, 96 e 99); *c)* da coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos (artigo 101, 103, 104, 105, 107, 110, 111); *d)* estabelecer as normas de gestão e funcionamento do FUNAM (artigo 126); e *e)* julgamento e infrações ambientais (artigo 136, 144, 157, 161, 162 e 169).

A legislação outorga ao CONDEMA poder de decisão em áreas estratégicas do meio ambiente, o que o torna legalmente um arranjo participativo de relações de poder na qual fortalece a gestão ambiental ao definir políticas públicas, fixar padrões e normas ambientais indispensáveis para a qualidade de vida. É nesse sentido que ocorre a descentralização, por meio do Conselho, das decisões da gestão, em que Leff (2000) exacerba que com esse processo é possível respeitar as identidades, valores e condições ecológicas particulares de cada região, cidade, bairro e/ou comunidade.

A garantia da existência dos Conselhos Ambientais em lei não é suficiente para que ocorra uma participação democrática, esses espaços devem possibilitar as intervenções na realidade local, ainda que sejam importantes espaços locais de participação e renovador da concepção de democracia, não significa que esses constituem mecanismos assecuratórios do equilíbrio necessário a participação dos seus membros e do desenvolvimento local (SOARES, 1992; DOWBOR, 2016).

O Conselho para ser efetivamente representativo tem que ser paritário, e dentro dele deve haver uma maior heterogeneidade em sua composição, para que seja possível uma maior intervenção pública e relações simétricas nas discussões ambientais dentro do conselho (TATAGIBA, 2002; AVRITZER & PEREIRA, 2005; GOHN, 2006; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012).

A estrutura composicional do CONDEMA é caracterizada como um órgão paritário, configurado de forma bipartite entre representantes do poder público e da sociedade civil, que encontra amparo na Lei Municipal n.º 2.744 de 18 de maio de 2011, que alterou o artigo 5º do Regimento Interno do CONDEMA (aprovado pelo Decreto Municipal n.º 3.367, de 23 de janeiro de 2009). O delineamento dessa composição pode ser demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 - Composição do CONDEMA Mossoró/RN

ATORES SOCIAIS	
REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO	
	1 (um) presidente, que é o titular da Gerência Executiva da Gestão Ambiental
	1 (um) representante do Poder Legislativo Municipal, designado pela Câmara Municipal
	1 (um) representante do Ministério Público do Estado, designado pelo órgão Ministerial
	2 (dois) titulares dos órgãos do poder Executivo Municipal abaixo mencionados: Transportes Públicos: <ul style="list-style-type: none"> • Um representante da Secretaria Municipal dos Serviços Urbanos. • Um representante da Secretaria Municipal da Cidadania.
	1 (um) representante de órgão da administração pública estadual que possua representação ambiental ou saneamento básico e que possua representação no município;
	1 (um) representante de órgão da administração pública federal que tenha em suas atribuições a proteção ambiental ou saneamento básico e que possua representação no município;
	1 (um) representante da Companhia Independente de Proteção ao Meio Ambiente - 3º Pelotão de polícia Ambiental de Mossoró.

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	2 (dois) representantes de Associações de classe, sindicatos e Clubes de serviços sediados em no município de Mossoró;
	1 (um) representante dos conselhos comunitários;
	2 (dois) representantes de entidades civis criadas com finalidade de defesa da qualidade do meio ambiente, com atuação no âmbito do município;
	2 (dois) representantes de instituições de ensino superior;
	1 (um) representante dos conselhos de classe sediados no município de Mossoró

Fonte: Lei Municipal n.º 2.744, de 18 de maio de 2011.

Na legislação a composição quantitativa na formação do CONDEMA representa uma paridade positivada entre os representantes do poder público e da sociedade civil, sendo formado por 16 conselheiros titulares, sendo oito representantes para cada grupo, em que cada membro possui um suplente, que o substituirá em caso de impedimento. O mandato é estabelecido em um prazo de dois anos, sendo permitida a sua recondução (artigo 6º do Regimento Interno).

A relação de paridade do CONDEMA apresenta um problema nas condições de participação entre os membros do poder público e da sociedade civil, posto que a composição do poder público provavelmente têm posicionamentos homogêneos derivados do segmento pertencente, ao contrário da representação da sociedade civil, em que há heterogeneidade de posicionamentos, em virtude da representação fragmentada em segmentos da sociedade que necessariamente não dialogam entre si, é o caso de representantes de movimentos sociais e sociedade produtiva, o que acarreta dificuldade de participação da sociedade civil por demandar mais conflitos de posicionamento e organização, justificando a centralidade da condução do Conselho nas mãos do poder público (GOHN, 2006).

A literatura tem apresentado inúmeras críticas relacionadas aos Conselhos gestores, dentre elas temos a questão da composição e paridade, pois a formação não basta ser representada apenas pela questão numérica, mas considerar se dá condições de igualdade de acesso à informação e tempo para uma representação adequada dos

atores, o que ocasiona o problema de grande parte dos conselhos, a disparidade entre os representantes do poder público e os da sociedade civil (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2006).

A organização estrutural do CONDEMA está delimitada no artigo 8º do Regimento Interno, compondo-se basicamente pelas funções de Presidência, vice-presidência, plenário e secretaria executiva.

O presidente do Conselho sempre será o titular da Gerência Executiva da Gestão Ambiental do município, que é um membro nato. Cabendo a ele dirigir os trabalhos do CONDEMA, convocando e presidindo as sessões do plenário; propor a criação de comissões técnicas e designar seus membros, ouvido o plenário; dirimir dúvidas relativas à interpretação de normas deste Regimento; encaminhar a votação de matéria submetida à decisão do Plenário; assinar as atas aprovadas nas reuniões; assinar as deliberações do Conselho e encaminhá-las ao Prefeito, sugerindo os atos administrativos necessários; determinar à Secretaria do CONDEMA que realize a distribuição dos feitos aos respectivos relatores, mediante sorteio entre os membros do colegiado, inclusive as proposições trazidas por membros do colegiado; convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões do Plenário, sem direito a voto; delegar atribuições de sua competência (Artigo 10, Regimento Interno do CONDEMA).

Os membros do CONDEMA possuem, dentre outras atribuições conforme estabelece o artigo 13 do Regimento Interno, as de comparecer às reuniões, debater e votar as matérias em discussão no Plenário; requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente, podendo também apresentar relatórios e pareceres, propor temas e assuntos à deliberação e ação do Plenário, declarar-se impedido para apreciar determinada matéria, sempre que houver participado do ato sob apreciação, ou quando sua análise envolver interesse pessoal seu ou de cônjuge, parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou, na colateral, até o terceiro grau; declarar-se suspeito por razão de foro íntimo ou quando a apreciação da matéria envolver interesse de amigo íntimo ou inimigo do conselheiro.

No que se refere ao funcionamento da reunião o Regimento Interno do CONDEMA estabelece que poderá ocorrer de forma ordinária e extraordinária. A reunião ordinária, convocadas pelo presidente, ocorre mensalmente, estabelecendo preferencialmente na primeira sexta-feira de cada mês, cujo local e horário é

estabelecido com antecedência mínima de cinco dias. A reunião extraordinária ocorrerá por iniciativa do presidente, da maioria dos membros ou solicitação de qualquer câmara especializada, com antecedência mínima de dois dias.

A regularidade das reuniões é um fator importante para o estabelecimento e fortalecimento do processo participativo dentro das instituições. Além das frequências dos conselheiros, a periodicidade e descontinuidade de reuniões constituem fatores de enfraquecimento da participação popular e da democracia participativa.

Na dimensão legal a institucionalização da participação é proposta nos maiores níveis e graus de poder do cidadão nas decisões públicas com ênfase no controle e parceria (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), Co-gestão e delegação (BORDENAVE, 1992), interativa (PRETTY, 1995) ou colaborativa (IAPP, 2014) dos problemas ambientais, do fortalecimento da PMMA e da estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Mossoró/RN.



SUBCAPÍTULO II

**PROCESSO PARTICIPATIVO E
DECISÓRIO DO CONDEMA: ATAS
E RESOLUÇÕES DE 2009 À 2015**

PROCESSO PARTICIPATIVO E DECISÓRIO DO CONDEMA: ATAS E RESOLUÇÕES DE 2009 À 2015

A participação não está somente relacionada à existência de instituições e/ou mecanismos, mas como ocorrem os processos de tomadas de decisões. As existências de reuniões que resultem ações que interfiram na esfera real e gerem impactos positivos nas políticas e/ou gestão ambiental.

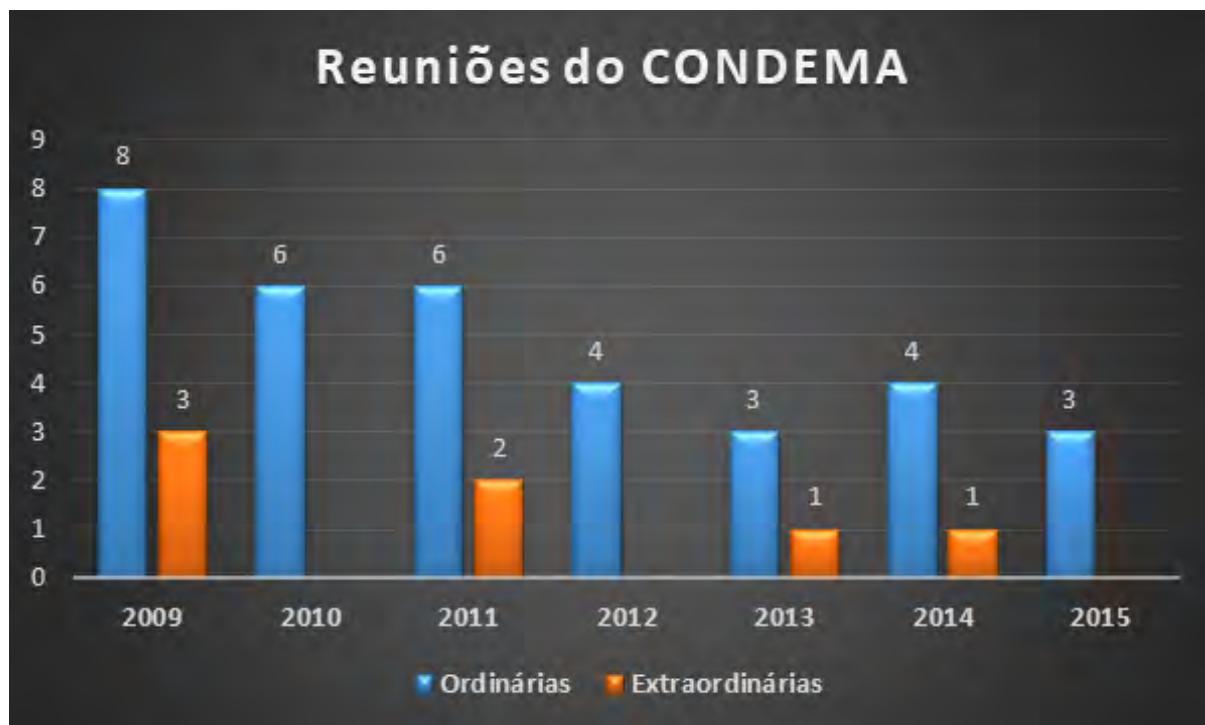
O equilíbrio de poder, as frequências de reuniões e a participação dos membros de forma simétrica são condições essenciais para garantia da pluralidade e neutralidade no processo. Em termos legais o CONDEMA de Mossoró possui equilíbrio na sua composição, visto o número de participantes é plural e paritário, cujo quantitativo de conselheiros proporciona uma fluidez no processo decisório.

REUNIÕES E RESOLUÇÕES DO CONDEMA DE MOSSORÓ/RN (2009-2015)

O processo participativo e de tomada de decisão do CONDEMA é registrado nas atas e resoluções que são produzidas nas reuniões frutos dos debates entre os conselheiros. As reuniões do Conselho ocorrem de forma ordinária ou extraordinária, pelo regimento interno as reuniões deveriam ocorrer mensalmente.

A periodicidade das reuniões é um dos fatores da participação efetiva, nesse sentido ao analisar as atas das reuniões do CONDEMA, feito um levantamento das reuniões ocorridas no lapso temporal de 2009 a 2015, recorte do estudo documental, que representa a ativação e funcionamento até o marco fim da pesquisa, traduziu-se esse balanço com o Gráfico 1:

Gráfico 1 - Reuniões do CONDEMA Mossoró/RN (2009-2015)



Fonte: Elaboração do autor a partir das atas de reuniões do CONDEMA

Entre os anos de 2009 a 2015 foram realizadas 34 (trinta e quatro) reuniões ordinárias e sete reuniões extraordinárias. Correlacionando com a legislação e regimento interno, é possível afirmar que o CONDEMA reunia-se com periodicidade irregular. Os quatro primeiros anos (2009-2012), referente ao governo de Maria de Fátima Rosado Nogueira, é o período com maior número (29 reuniões) e frequência de reuniões ordinárias e extraordinárias, ainda que não tenham apresentado regularidade nos números de reuniões por ano, manteve-se um equilíbrio na média de reuniões.

No segundo período (2013-2015), correspondente ao governo de Cláudia Regina Freire de Azevedo (2013) e de Francisco José Júnior (2013-2016), apresentou um desequilíbrio nos números e frequências das reuniões do CONDEMA, representando menos da metade do primeiro período, um total de 12 (doze) reuniões durante esse período. No fim do ano de 2015 o Conselho teve suas atividades paralisadas, sendo que no ano de 2016 não houve nenhuma reunião do Conselho, apenas planos de trabalho para reformulação do regimento interno e convocação de novos membros para reativá-lo.

A alternância de poder tanto no executivo de Mossoró no segundo quadriênio e consequentemente a diminuição e não convocação de reuniões pelos demais membros do CONDEMA, de alguma forma, oferecem um indicativo de que o processo participativo e o funcionamento no Conselho dependem da gestão.

Nesse último período é possível inferir que tanto a sociedade civil, como a gestão, tiveram dificuldades em manter o foco nas políticas ambientais locais, retratada na diminuição das reuniões do Conselho, que pode ser interpretada sob várias óticas, uma dela é a gestão política do município, que durante esse período houve uma mudança de gestão em virtude do afastamento da ex-prefeita Claudia Regina, eleita em 2012 e teve o seu mandato cassado, e posteriormente foi assumido, via eleição suplementar, pelo ex-prefeito Francisco José Júnior. Por outro lado, a fragmentação da representação da sociedade civil dificulta que essa se organize e tome as rédeas do processo quando há fragilidades por parte do poder público.

A questão da (des)continuidade administrativa pode ser observada em tal fato político local, posto que os acontecimentos que se sucederam tiveram influência no andamento do processo participativo e da (des)continuidade das políticas locais, uma vez que as alternâncias de poderes, embora necessário para o “jogo democrático” (DAHL, 2001), em uma gestão pode gerar instabilidade e mudanças e restrições de prioridades nas ações governamentais e em direitos básicos.

Sob o ponto de vista formal/legal, vemos que as dimensões de um regime democrático estão ancoradas em um sistema legal, definido pelo Estado nacional enquanto entidade territorial, que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania, ou seja, que garante a atribuição universalista e includente desses direitos. No entanto, tendo em vista a relativa autonomia da esfera local de governo, o exercício efetivo da dinâmica democrática no plano municipal, por meio tanto da competição institucionalizada pelo poder (eleições para ocupação dos cargos de governo) como da garantia dos direitos de cidadania e da extensa participação política (liberdades associadas), depende do vínculo do sistema legal aos municípios em pelo menos dois aspectos: nas condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania e na cultura cívica de participação. (...) os municípios têm autonomia em certas esferas capazes de alargar, ou mesmo de restringir as condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, apesar de o rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO & RIBEIRO, 2004, p. 16).

A alternância de partidos no poder local, atrelado ao contexto sociopolítico brasileiro marcado pela continuidade do modelo patrimonialista poderá gerar uma (des) continuidade em políticas e experiências já consolidadas ou potencialmente exitosas, posto a inexistência de mecanismos que proporcionasse a continuidade das políticas e ações ambientais pode representar um retrocesso ao processo participativo e político, constituindo ambientes e fatores de instabilidade e incertezas nas políticas locais (PRESOTO & WESTPHAL, 2005; CARDOSO & NUNES, 2015).

De acordo com Presoto & Westphal (2005), os Conselhos tornaram-se espaços jurídico-formais, se constituindo em instrumentos legitimadores das ações dos gestores e/ou elites locais, falando em nome da coletividade, como seus representantes, e muitas vezes não atendendo sua principal finalidade de controle e fiscalização da gestão pública, aparentemente o que pode ter ocorrido com CONDEMA de Mossoró.

Na análise do Gráfico 1, ainda que ocorra desequilíbrio de números e frequências de reuniões, estas não representam um fator determinante para avanço ou retrocesso da participação e da existência de políticas ambientais no município, uma vez que o fator quantitativo não é o único a ser considerado, visto que a dimensão qualitativa das decisões ambientais também devem ser observadas. Tal discussão entre os aspectos quantitativos e qualitativos será realizada nos próximos subitens 6.2.2 e 6.2.3 e no item 6.3, oportunidade em que serão analisados os critérios como a resolubilidade dos problemas levados ao conselho e a produção de resoluções que disciplinem/solucionem os problemas ambientais locais.

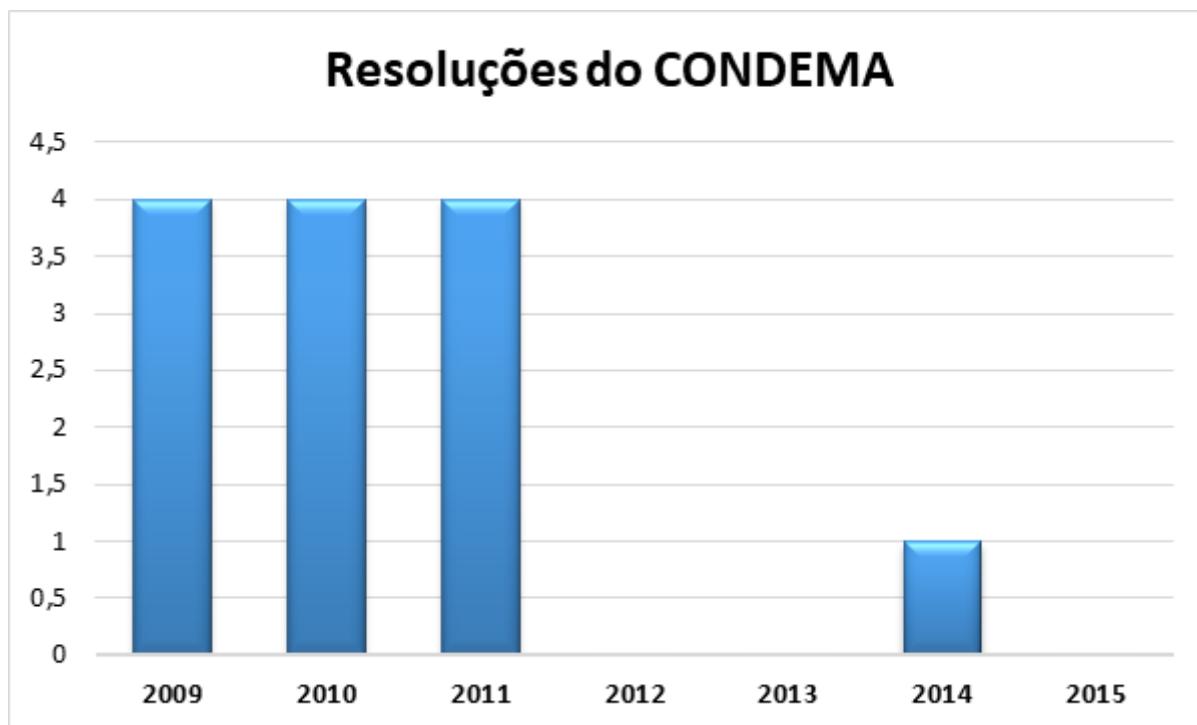
As resoluções configuram-se como normas jurídicas com o propósito de auxiliar o poder executivo na gestão pública, portanto, são atos administrativos, da espécie normativa, que contêm determinações gerais e abstratas com conteúdo análogo ao das leis, visando sua correta aplicação.

A função dos atos normativos não é, entretanto, simplesmente repetir o que se encontra enunciado na lei. Sendo destinados a possibilitar a fiel execução de leis pela administração, os atos normativos devem detalhar, explicitar o conteúdo das leis que regulamentam e, sobretudo, uniformizar a atuação e os procedimentos a serem adotados pelos agentes administrativos, sempre que se deparem com situações concretas semelhantes (ALEXANDRINO & PAULO, 2016, p. 464).

As resoluções enquanto atos administrativos normativos não podem inovar o ordenamento jurídico, ou seja, criar direitos e obrigações para os administrados. Cabendo as resoluções disciplinarem assuntos de sua competência específica, ao explicar os regulamentos e os regimentos de determinada matéria exclusiva, podendo produzir efeitos externos.

Analizando e fazendo um levantamento das resoluções promovidas e aprovadas pelo CONDEMA de Mossoró/RN entre os períodos de 2009 a 2015, têm-se a produção de 13 Resoluções que tematizam uma conduta em defesa e na promoção do meio ambiente, que foi subdividida por anos conforme o Gráfico 2, abaixo:

Gráfico 2 - Resoluções do CONDEMA Mossoró/RN (2009-2015)



Fonte: Elaboração do autor a partir das resoluções do CONDEMA

O período compreendido entre os anos de 2009 a 2011 foi o que mais houve atuação do CONDEMA no estabelecimento de resoluções. Quanto ao teor das resoluções aprovadas pode-se observar no Quadro 10, de acordo com o número de ordem, ano e o conteúdo dessa norma:

Quadro 10 - Resoluções aprovadas pelo CONDEMA de Mossoró/RN (2009-2015)

RESOLUÇÃO	ANO	CONTEÚDO
01	2009	Sem informações ¹⁵
02	2009	Dispõe sobre preços, classificação e enquadramento de atividades e dá outras providências para o licenciamento ambiental no Município de Mossoró-RN.
03	2009	Dispõe sobre enquadramento das atividades de comércio varejista de produtos veterinários, agroquímicos e agropecuários e o descarte final de embalagens desses produtos para fins de licenciamento ambiental no Município de Mossoró-RN.
04	2009	Dispõe sobre preços, classificação e enquadramento de atividades e dá outras providências para o licenciamento ambiental no Município de Mossoró-RN.
05	2010	Dispõe sobre o Plano de Controle da Poluição de Veículos – PCPV no âmbito do município de Mossoró-RN.
06	2010	Dispõe sobre ruídos urbanos, proteção do bem estar e do sossego público.
07	2010	Dispõe sobre adequações no enquadramento de atividades para fins de Licenciamento Ambiental e dá outras providências para o licenciamento ambiental no Município de Mossoró-RN.
08	2010	Dispõe sobre preços, classificação e enquadramento de atividades e dá outras providências para o licenciamento ambiental no Município de Mossoró
09	2011	Estabelece que a Dispensa de Licença (DL) será concedida aos empreendimentos/atividade que não possuam enquadramento específico, de micro porte e que apresente potencial poluidor/degradador irrelevante.
010	2011	Altera o art. 3º da Resolução CONDEMA 007/09 que dispõe sobre classificação e enquadramento de atividades e dá outras providências para o licenciamento ambiental no Município de Mossoró-RN.
011	2011	Dispõe sobre as normas e procedimentos para execução do disposto na Lei 2.678/10.
012	2011	Dispõe a regulamentação da compensação ambiental nos termos da Lei Complementar 026/2008.
013	2014	Institui o calendário de Reuniões Ordinárias do CONDEMA para o ano de 2014.

Fonte: Elaboração do autor a partir das resoluções informadas pelo CONDEMA e publicadas no Jornal Oficial de Mossoró

15 Não foi encontrado a resolução nos documentos do conselho e não foi publicado no Diário Oficial do Município.

Em se tratando das resoluções aprovadas pelo CONDEMA pode-se assim destacar a atuação no ano de 2009, com exceção da primeira resolução, todas voltam-se para regulamentação do licenciamento ambiental, justamente pelo fato da implementação do setor de licitação no ano de 2008 no município de Mossoró-RN, e a existência do Conselho inicialmente teve a motivação de atender as normas ambientais e exigências do CONAMA.

No ano de 2010, a Resolução 05/2010 que regulamenta assunto específico da Lei Municipal nº 2.569 de 14 de dezembro de 2009, que instituiu o Plano de Controle da Poluição por Veículos em Uso (PCPV) e o Programa de Inspeção e Manutenção para Veículos Automotores em Uso (Programas I/M). A Resolução 06/2010 versou sobre a poluição sonora, ao dispor sobre ruídos, proteção do bem estar e do sossego público estipulando conceitos, classificações e multas para os infratores. Nesse ano duas resoluções ainda tratavam assuntos de adequações e enquadramentos do licenciamento ambiental.

No ano de 2011, duas resoluções tratavam de matéria sobre licenciamento ambiental, uma delas especificamente tratava da Dispensa de Licença (DL) e outra alterou um artigo da Resolução 07/2009 que versa sobre o licenciamento ambiental municipal. A Resolução 11/2011 veio instituir normas e procedimentos para execução da Lei Municipal nº 2.678 de 2 de dezembro de 2010, que versa sobre a obrigatoriedade das concessionárias de automóveis plantarem árvores para mitigação do efeito estufa no município de Mossoró. Já a Resolução 12/2011 apresenta diretrizes para execução da compensação ambiental disposta na Lei Complementar nº 026/2008 (Código de Meio Ambiente de Mossoró). Por fim, no ano de 2014, a Resolução 13 versou apenas de regulamentação administrativa ao estabelecer o calendário das reuniões ordinárias do referido ano.

A contribuição da participação dos conselheiros nas resoluções oriundas do CONDEMA de Mossoró foi restrita a proposições de esclarecimentos e de reforço as pautas de questões setoriais específicas e pontuais de assuntos da gestão, o que se chama de “tecnificação da política” (ACSELRAD, 1996; COHN, 2009). A participação voltada para a legitimação (regulamentação) de legislação ou decisões da gestão de forma que “[...] a técnica faz que questões políticas e estratégias sejam (falsamente) reduzidas a debates sobre qual a alternativa técnica viável ou mais

eficiente, mascarando os interesses sociais distintos, de caráter subjetivo e passível de decisão política (e não técnica)” (FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012, p. 186).

No estudo da análise documental do CONDEMA de Mossoró/RN existem fatores que podem prejudicar a publicidade e a transparência das ações do Conselho para o controle e acompanhamento da sociedade, pois há incongruência e deficiência na disponibilização das atas das reuniões e resoluções, primeiro porque não há disponibilização em tempo hábil dos documentos produzidos pelo Conselho em portal eletrônico ou outros meios de informação do município destinado a ação dos conselhos. Segundo, porque apenas algumas resoluções estão publicadas no Jornal Oficial de Mossoró (JOM) e a lei de criação divulgada no site da “casa dos conselhos”¹⁶ do município.

Já o processo democrático e a participação interna no conselho é comprometida diante dessa falta de transparência para a sociedade, os conselheiros encontram dificuldades para instrumentalizar e justificar uma intervenção e saber o que foi decidido pelo conselho, muito embora os conselheiros tenham maior facilidade de acesso fisicamente aos dados e documentos das decisões do Conselho.

As atas das reuniões e algumas resoluções só estão disponibilizadas *in loco* na Secretaria Municipal de Infraestrutura, Meio Ambiente, Urbanismo e Serviços Urbanos (SEMURB), posto a falta de sede ou sala específica para as atividades do Conselho.

Existe também dificuldade quanto à organização e a manutenção dos dados e documentos do CONDEMA, pois essa tarefa é realizada por um profissional que não tem suas atividades ligadas ao conselho, acumulando funções, já que não existe um profissional para o apoio técnico-administrativo das demandas burocráticas, prejudicando e inviabilizando o andamento das atividades do Conselho e a deterioração de dados e documentos, como exemplo a não existência (física ou digital) da Resolução nº 01/2009¹⁷.

16 <http://www.prefeiturademossoro.com.br/casadosconselhos/>

17 Não existe publicação no JOM ou versão física dessa resolução.

Outra questão da comunicação do CONDEMA com a sociedade, a existência de um canal comunicativo direto entre conselho-população deveria ser feita pelo site da “Casa dos Conselhos”, cujo portal possui uma aba para o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, estruturado com os assuntos: “Lei de Criação”, “Regimento Interno”, “Composição”, “Cronograma de Reuniões” e “Contatos”, somente funcionando o primeiro assunto, de tal modo, não existe nenhum canal eletrônico para comunicação da sociedade com o Conselho.

ATAS DAS REUNIÕES DO CONDEMA (2009-2012)

No estudo de todas as atas das reuniões ocorridas entre os anos de 2009 a 2015 é possível analisar formalmente o processo participativo dos conselheiros nas tomadas de decisões ambientais, bem como as ações do CONDEMA na defesa, proteção e promoção do meio ambiente no município de Mossoró. Nesse sentido foi feita uma leitura minuciosa de todas as atas, e após isso uma análise com destaques dos principais pontos que tangenciam a participações dos membros nas questões ambientais.

A análise das atas permite contextualizar a história do Conselho desde o seu surgimento e os posicionamentos dos conselheiros ambientais que foram registrados nesses documentos. Nesse contexto pode-se fazer um contraponto entre o que está formalmente documentado e como se chegou àquelas decisões, quais discussões, anseios e falas dos conselheiros foram acolhidos, ou não, em sua participação no CONDEMA.

Para tanto se destaca a atuação participativa com bases nas análises das pautas de reuniões e demandas do Conselho sob duas óticas de tomadas de decisões em: operacionais e estratégicas.

Entende-se nessa pesquisa como as decisões de cunho operacional os assuntos relacionados ao acompanhamento da rotina, tarefas e operações executadas pelo Conselho para seu funcionamento, como as pendências de institucionalização e assuntos internos do próprio CONDEMA.

Por atuação estratégica, entende-se nessa pesquisa, como as combinações de escolhas das tomadas de decisões do conselho que repercutem externamente, cujo

alcance afeta, modificando ou inovando, os comportamentos institucionais e sociais, como a proposição, apreciação, aprovação, formulações ou avaliações de políticas, decisões e normas ambientais.

No ano de 2009 foram realizadas 11 reuniões, sendo oito ordinárias e três extraordinárias. No Quadro 11 é feita uma síntese de todas as pautas que foram apreciadas no ano de 2009 pelo CONDEMA, com isso é possível compreender que tipo de decisões o Conselho tem tomado, e formalmente qual tipo de participação é delineado a partir do posicionamento dos membros nessas reuniões.

Quadro 11 - Pauta das reuniões de 2009

ATAS DAS REUNIÕES DE 2009		
Reunião	Data	Pauta
1ª Reunião Ordinária	06 de março de 2009	1) Resolução nº 02/2009; 2) Apresentação e criação de comissão para regulamentação do Plano de Arborização do município de Mossoró-RN.
2ª Reunião Ordinária	03 de abril de 2009	1) Posse oficial dos membros; 2) Apreciação das propostas aprovadas na primeira reunião (ad referendum); 3) Apreciação e aprovação da Resolução nº 02/2009; 4) Apreciação e aprovação Resolução nº 003/2009; 5) Apreciação da solicitação da Caixa Econômica Federal (CEF) para remoção de árvore em frente a sua agência, solicitação não autorizada pelo CONDEMA. 6) Apresentação da proposta preliminar do Plano de Arborização Urbana; 7) Composição da Câmara Técnica de Arborização Urbana.
3ª Reunião Ordinária	05 de junho de 2009	1) Discussão da minuta de Lei de Educação Ambiental; 2) Apresentação da Minuta de Lei e Instituição da Câmara Técnica de Poluição Sonora; 3) Discussão sobre responsabilidade da Gerência de Gestão Ambiental, licenciamento e a questão de disposição de “entulhos” em lixões do município de Mossoró; 4) Apresentação dos informes das reuniões da Câmara Técnica de Arborização.

4ª Reunião Ordinária	03 de julho de 2009	<p>1) Apresentação da proposta, oriunda do Instituto Chico Mendes, sobre o projeto de criação da Unidade de Conservação no assentamento Eldorado dos Carajás (antiga área da fazenda Maísa) entre os municípios de Mossoró e Baraúna, do pelo conselheiro representante do IBAMA;</p> <p>2) Solicitação de parecer favorável do CONDEMA para implantação do projeto, em decisão o presidente, solicitou apresentação e estudos técnicos do IBAMA, posicionamento de representante do município de Baraúna e do departamento de Geologia da UERN, para que tivesse elementos suficientes para apreciação e aprovação de minuta de lei para envio para os poderes legislativo e executivo;</p> <p>3) Apresentação dos dados sobre o licenciamento ambiental concluído e em andamento no município.</p>
5ª Reunião Ordinária	07 de agosto de 2009	<p>1) Abordado e discutido sobre a minuta de lei de criação de cargos especializados para Fiscais de Controle Ambiental e Urbanístico, instituída posteriormente pela Lei Municipal nº 2.567 de 14 de dezembro de 2009;</p> <p>2) Apresentação do trabalho de especialista técnico-ambiental sobre Unidade de Conservação Parna Furna Feira.</p> <p>3) Emissão de carta de apoio do conselho à Unidade de Conservação;</p> <p>4) (Câmara de) Poluição Sonora;</p>
6ª Reunião Ordinária	4 de setembro de 2009	<p>1) Informes gerais – apresentação dos projetos e ações desenvolvidas pela Gerência da Gestão Ambiental de Mossoró;</p> <p>2) Discussão e votação para encaminhamento ao Gabinete do Governo Municipal do Projeto de Lei que dispõe sobre a criação de Plano de Controle de Poluição por Veículo em Uso e Programa de Inspeção e Manutenção para veículos automotores em uso.</p>
7ª Reunião Ordinária	05 de novembro de 2009	<p>1) Apreciação da Resolução CONDEMA 004/2009.</p>
8ª Reunião Ordinária	04 de dezembro de 2009	<p>1) Apresentação situacional geral anual de toda a produção legislativa municipal, dos eventos na área ambiental e da produção do CONDEMA.</p>

1ª Reunião Extraordinária	02 de janeiro de 2009	1) Apresentação da proposta de regulamentação que estabelece os valores das taxas de licenciamento.
2ª Reunião Extraordinária	Sem Inf.	Sem Informações
3ª Reunião Extraordinária	17 de agosto de 2009	1) Apreciação de parecer técnico sobre a minuta de poluição sonora feita por dois especialistas ambientais.

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas atas 2009.

Os dados revelam que somente na primeira reunião ordinária não houve *quórum* na reunião, porém o presidente do conselho propôs que a reunião com caráter *ad referendum*. Em todas as reuniões a figura do presidente se torna protagonista, ao trazer as principais demandas para serem apreciadas e votadas, nesse ano de 2009 a maioria das demandas iniciais do conselho em sua maioria eram estratégicas, visto que as decisões foram em torno das regulamentações do processo licitatório do município, apreciações de minutas de leis e resoluções de questões ambientais. Já as decisões operacionais tinham a intenção de cumprir as pendências de institucionalização do conselho.

Nas diversas atuações dos conselheiros, destaca-se a apreciação da proposta da Resolução nº 02/2009 que trata da incorporação de outras atividades/empreendimentos para fins de licenciamento ambiental, ocorrida na segunda reunião ordinária, havendo questionamento de conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil sobre os valores estabelecidos para dispensa, como se vê:

O representante da UERN [representante da sociedade civil] nesse **questionou sobre a forma usada para alcançar os valores estabelecidos para as licenças ambientais**, sendo **respondido pelo presidente** que os valores têm como **base os parâmetros adotados pelo IDEMA**, acrescidos de cem reais para cobrir custos com publicação no Jornal Oficial de Mossoró. O **representante da UERN questionou então no caso de haver a publicação do pedido de licença, a quem deverá ser atribuído a responsabilidade**, pois em nenhum momento fica claro essa questão, o que **foi de pronto respondido pelo presidente** que a **responsabilidade** será sempre **do órgão licenciador**. A **promotoria** [representante do poder público] então **questionou que como estão colocados os valores, fica caracterizado como tributo**. O **presidente propôs encaminhar a questão para consulta a Procuradoria Geral do município** para que seja resguardada de contestações posteriores. Ressaltou ainda que trinta por cento dos recursos arrecadados com o licenciamento serão destinados

ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, dos quais, quinze por cento serão destinados as ações de Educação Ambiental (Ata da Segunda Sessão Ordinária do CONDEMA, linhas 41-52).

É possível observar que nessa reunião houve a participação dos membros de ambas as representações no processo de tomada de decisão, apresentando informações, que se não levada em consideração, influenciariam negativamente na aplicação da norma em comento. O processo participativo tem efeito quando se é levado em conta os anseios e as falas dos seus membros, de modo que se é esclarecido e debatido, e por fim solucionado qualquer celeuma, nesse caso o presidente procurou dirimir os questionamentos e quando não claros determinou o auxílio de outro órgão para tomar uma decisão final de forma coletiva.

No referido ano de 2009, uma demanda foi apresentada pelo conselheiro representante do poder público que foi a proposta de “minuta de lei sobre ruídos urbanos, proteção do bem estar e do sossego público”, sendo apreciada pelos membros do Conselho, ocasião em que dois membros representantes da sociedade civil sugeriram mudanças no texto da lei, sendo acatadas pelos membros do Conselho.

Outro ponto de destaque da participação dos membros nas decisões para preservação e promoção ambiental no município, ocorreu na quarta reunião ordinária, com a apresentação, pelo conselheiro representante do IBAMA, da proposta oriunda do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) sobre o projeto de criação da Unidade de Conservação no assentamento Eldorado dos Carajás II (antiga área da fazenda Maísa) entre os municípios de Mossoró e Baraúna, área que possui as maiores cavernas do Estado, além de vegetação bem preservada com potencial para Unidade de Conservação Territorial.

Nesse sentido, foi solicitado parecer favorável do CONDEMA para implantação do projeto, o presidente, por sua vez, solicitou apresentação e estudos técnicos do IBAMA, posicionamento de representante do município de Baraúna e do departamento de Geologia da UERN, para que tivessem elementos suficientes para apreciação e aprovação de minuta de lei para envio aos poderes legislativo e executivo.

O desfecho dessa demanda ocorreu na quinta reunião, em que foi apresentado o trabalho do Biólogo e Analista Ambiental convidado sobre a Unidade de Conservação

Parque Nacional Complexo Espeleológico Furna Feia¹⁸, proposta essa que foi sugerida na quarta reunião ordinária do CONDEMA, o ambientalista apresentou elementos técnicos-científicos para apoio do Conselho ao projeto, dentre os diversos apresentados, os principais foram que:

[...] esta é uma das **maiores áreas de reserva legal do estado**, com proposta de criação de Unidade de Conservação do Rio Grande do Norte, e um dos **maiores remanescentes do bioma caatinga do estado**, único bioma exclusivamente brasileiro com fauna e flora bem preservados. De acordo com a apresentação [do ambientalista] com base em dados do CECAV-ICMBIO **há na área 51 cavernas**, entre elas a **Furna Feia, maior caverna do Estado**. [O ambientalista] argumentou que um dos principais pontos favoráveis à criação da Unidade de Conservação, é a **relevância do patrimônio espeleológico encontrado na área**, e que a Furna Feia é hoje integrante do **patrimônio cultural, histórico, geográfico, natural, paisagístico e ambiental do Estado**. **Observou** ainda que a criação do parque nacional deve ser priorizado uma vez que a **visitação desordenada à área, as pichações, a presença de lixo, caça predatória e a retirada da madeira nativa, vem gerando impactos negativos a área**, e reforçando que esta seria a primeira Unidade de Conservação no Estado com cavernas. O ambientalista concluiu sua apresentação solicitando apoio ao projeto de criação da Unidade de Conservação, por parte do Poder Público, representantes de associações de classe, de entidades civis e instituições superiores (Ata da Quinta Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 87-105).

Diante da explanação e apresentação dos elementos para o apoio do CONDEMA na criação da Unidade de Conservação, os membros acataram os elementos apresentados e manifestaram seus apoios à criação, desta forma o presidente sugeriu o envio de uma Carta de Apoio por parte das entidades representadas no Conselho e uma Carta de Apoio do CONDEMA ao projeto com a assinatura de todos os conselheiros ambientais. Uma conquista importante no sentido da participação da sociedade civil, uma vez que essa demanda não partiu do poder público, mas ganhou atenção e espaço nas discussões do Conselho.

18 O Parque Nacional da Furna Feia foi criado pelo Decreto de sem número de 05 de junho de 2012, sendo gerido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e tem como objetivo a preservação do complexo espeleológico da Furna Feia e a biodiversidade associada ao bioma Caatinga; a realização pesquisas científicas; e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Decreto de 05 de junho de 2012).

A colaboração do CONDEMA com outras instituições e entidades que buscam a proteção e o desenvolvimento socioambiental local é um dos componentes essenciais para o processo participativo democrático e efetividade das decisões do Conselho na gestão ambiental local.

Em termos gerais a maioria dos assuntos das pautas apreciadas e as decisões derivadas tinham características estratégicas, o Conselho nesse primeiro ano de atuação funcionou legitimando as decisões do governo, embora algumas vezes os membros tenham se posicionado de forma crítica a alguns assuntos, conforme o destaque acima da questão do licenciamento ambiental.

A participação dos membros ocorreu algumas vezes de forma propositiva quando estes apresentavam demandas para apreciação do conselho, como exemplo na quinta reunião ordinária em que a conselheira representante da sociedade civil informou sobre o projeto de criação de um Centro de Triagem para reciclagem do lixo urbano de Mossoró, da Associação Reciclando para a Vida (ACREVI), solicitando ampliação da área e agilidade ao projeto, que em discussão entre os membros ficou estabelecido o envio de documento com os pontos discutidos em reunião sobre a temática a câmara municipal, sendo acatado por todos os conselheiros.

E outras vezes a participação ocorria de forma consultiva (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; IAPP, 2014) ou funcional (PRETTY, 1995) geralmente quando o presidente apresentava as minutas de leis, resoluções e demandas institucionais do governo para obter retorno dos conselheiros pela coleta de opiniões e sugestões para posteriormente ser tomada a decisão.

Outro ponto de análise é a participação dos membros nas reuniões do CONDEMA, a Tabela 2, apresenta a frequência por reunião dos membros representantes do Poder Público e da Sociedade Civil no ano de 2009, com base nas atas e listas de frequências das reuniões.

Tabela 2 - Frequências das reuniões de 2009

Reuniões	REUNIÕES DE 2009		Proporcionalidade de representação
	Poder Público	Sociedade Civil	
1ª Reunião Ordinária	2	4	SC
2ª Reunião Ordinária	7	7	Igual
3ª Reunião Ordinária	8	8	Igual
4ª Reunião Ordinária	5	6	SC
5ª Reunião Ordinária	6	4	PP ²⁰
6ª Reunião Ordinária	7	6	PP
7ª Reunião Ordinária	6	5	PP
8ª Reunião Ordinária	5	1	PP
1ª Reunião Extraordinária	5	5	Igual
2ª Reunião Extraordinária	Sem informações	Sem informações	-
3ª Reunião Extraordinária	4	4	Igual

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base na ata e lista de frequências das reuniões.

Em 2009 existiu uma preponderância, em quatro reuniões, de participantes do poder público em detrimento da sociedade civil. Em outras quatro houve igualdade de membros participantes e em apenas duas reuniões teve mais representantes da sociedade civil em relação ao do poder público. A frequência mais assídua dos representantes do poder público nesse primeiro ano pode estar ligada com a mobilização da gestão para resolução de suas demandas na área ambiental.

A menor frequência dos representantes da sociedade civil representa uma participação fraca e/ou submissa, (NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012; SOARES, 2013), que pode ser justificada pela falta de engajamento político e interesse dos representantes da sociedade, ou então dificuldades relativas a disponibilidade, uma

19 Sociedade Civil

20 Poder Público

vez que as atividades dos membros do conselho se torna onerosa para os participantes da sociedade civil, pois não são remunerados e nem dispensados dos serviços de origens, em contrapartida a maioria dos representantes do poder público não assumem os custos para o exercício participativo no CONDEMA.

No ano de 2010 foram realizadas apenas seis reuniões ordinárias. No Quadro 12, é feito a síntese de todos os assuntos apreciados no ano pelo CONDEMA, que se faz necessário para entender como ocorreram as tomadas de decisões e o processo de participação dos membros.

Quadro 12 - Pauta das reuniões de 2010

ATAS DAS REUNIÕES DE 2010		
Reunião	Data	Pauta
10ª Reunião Ordinária	11 de março de 2010	1) Formalização e composição da câmara técnica do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNAM); 2) Exposição da frequência dos membros às reuniões ordinárias; 3) Analise, discussão e alteração do Regimento Interno do CONDEMA.
11ª Reunião Ordinária	22 de abril de 2010	1) Informes gerais: Licenciamento Ambiental e Plano Municipal de Saneamento; 2) Apresentação sobre o Comitê de Bacia do Rio Apodi-Mossoró; 3) Apresentação e discussão do Projeto de Lei 151/2009 (Substituição e recolhimento de sacolas e sacos plásticos em estabelecimentos comerciais localizados no município de Mossoró).
12ª Reunião Ordinária	19 de maio de 2010	1) Apresentação de minuta de Resolução CONDEMA nº 007/2010; 2) Revisão do Enquadramento da Tabela V (Construção civil do licenciamento de condomínios de micro e pequeno porte); 3) Revisão da Tabela II de preços para tipos de licença de empreendimentos com médio potencial poluidor; 4) Criação de Comissão Organizadora para Fórum de Secretários de Meio Ambiente.

13ª Reunião Ordinária	01 de julho de 2010	1) Palestra com Técnicos do IDEMA sobre poluição sonora com direcionamento a aplicação e procedimentos legais da fiscalização ambiental.
14ª Reunião Ordinária	09 de setembro de 2010	1) Apresentação, leitura e apreciação da Resolução CONDEMA nº 008/2010.
15ª Reunião Ordinária	29 de novembro de 2010	1) Apresentação de relatórios anuais do Departamento de Gerência de Gestão Ambiental (Licenciamento Ambiental, Educação Ambiental e Parques e Jardins); 2) Apresentação de Relatório anual de ações realizadas pela REDEPETRO/RN, em 2010, na área de Gestão Ambiental; 3) Apresentação de material antipoluentes pelo representante comercial da MG Cápsula.

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas atas 2010.

Nas reuniões ocorridas no ano de 2010, semelhante ao que acontecia no ano anterior, a figura central na proposição da atividade do conselho residia no presidente, as caracterizações das demandas do Conselho foram eminentemente estratégicas, com ênfase na produção legislativa para regulamentação de atividades ambientais e o licenciamento ambiental no município, além de apresentarem para o Conselho as atividades administrativas do Departamento de Gerência Ambiental.

Nesse ano é possível destacar como um ganho da participação no CONDEMA e para o incentivo da defesa do meio ambiente a formalização da composição da câmara técnica do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNAM), que buscava o direcionamento de fundos financeiros para o exercício das atividades em prol do meio ambiente no município.

Na décima reunião ordinária um dos destaques sobre o processo participativo é a menção sobre uma possível capacitação dos conselheiros que ocorreria em um evento realizado pela Gerência Executiva da Gestão Ambiental, como se observa nessa passagem:

[...] o Presidente falou sobre o **Seminário de Gestão Ambiental**, a ser realizado através da Gerência Executiva da Gestão Ambiental, com a **participação dos membros do Conselho Municipal de Defesa Meio Ambiente – CONDEMA, para capacitação e qualificação** do mesmo no que se refere a sua atuação e decisão às questões ambientais do município (Ata da Décima Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 45-50).

A capacitação, qualificação e educação continuada é fundamental para o exercício de uma participação efetiva, uma vez que só se controla aquilo que se conhece (COTTA, CAZAL & RODRIGUES, 2009), considerando especialmente as características dos conselhos de temática ambiental, por ser um espaço que necessita que seus membros sejam dotados de informações e conhecimentos técnicos e políticos como elemento essencial para relações simétricas nos processos de tomada de decisões (SOUZA & NOVICKI, 2010, 2011; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012; PEREIRA, LIMA & MARTINS, 2013).

Os conselheiros, assim como no ano anterior, atuaram algumas vezes de forma crítica e propositiva. De maneira crítica temos a situação que ocorreu na décima quarta reunião ordinária em apreciação e aprovação da Resolução CONDEMA nº 008/2010 sobre preços públicos, classificação e enquadramento de atividades para o licenciamento ambiental no município, oportunidade em que o conselheiro representante da sociedade civil questionou a aplicação da resolução sob uma situação de licença permanente, como se vê:

O conselheiro [representante da sociedade civil], **questionou sobre critérios de aplicação de licença permanente**, ao que o presidente respondeu que sobre concessões de **dispensas de licenças e empreendimentos serão dadas a partir de condicionantes**, e aqueles que extrapolarem condicionantes estabelecidas por lei, serão autuados pelo município ou pelo IBAMA, através da ação da polícia ambiental (Ata da Décima Quarta Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 52-57).

Geralmente os questionamentos dos conselheiros sobre situações e assuntos específicos tratados no âmbito do CONDEMA são prontamente respondidos pelo presidente, por vezes essa arena participativa funciona como uma plataforma de ações governamentais em que os assuntos, dúvidas e questionamentos são justificados/defendidos pelo presidente sem uma discussão e reflexão sobre o assunto, assim

a participação crítica depois do questionamento e esclarecimento, se torna uma participação informativa (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; IAPP, 2014) ou passiva (PRETTY, 1995).

Alguns assuntos e problemas dos cotidianos são levados pelos conselheiros de ambas as representações para serem discutidos no âmbito do CONDEMA, porém, assim como os questionamentos, essa participação propositiva também é refutada, e por diversas vezes a competência do problema é atribuído a outras instituições, havendo uma indefinição ou entendimento da competência do Conselho Ambiental pelo seus membros, sem que haja uma discussão em torno do problema, um exemplo é o problema relatado por um representante da sociedade civil para ser objeto de discussão do conselho, que teve esclarecimento:

A **conselheira** [representante da sociedade civil] expôs sobre poluição sonora em área urbana causada por motocicletas as quais vem perturbando o sono e a tranquilidade de moradores daquela área. O **presidente** esclareceu que o referido problema é de competência da Gerência de Trânsito do Município. O conselheiro [representante do poder público] falou que as medidas adotadas pelo CONTRAN e também sobre a atuação da polícia ambiental, evidenciando que cabe a esta a preocupação com o risco à saúde pública (Ata da Décima Quarta Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 57-63).

Nessa situação observa-se uma indefinição sobre o conhecimento da competência dos membros sobre a poluição sonora, já que o Conselho seria responsável pelo estabelecimento de critérios e normas técnicas de controle da poluição sonora (artigo 79) conforme o CMAM, mas como a conselheira não tem conhecimento da legislação aceita a interpelação do Poder Executivo. Além dessa situação específica, diversos outros problemas são levados pelos conselheiros para discussão dentro do CONDEMA, que não estaria dentro de sua competência deliberativa. Esse é um dos outros fatores de problema no processo participativo do conselho: o desconhecimento das competências dos conselheiros e do CONDEMA.

Todas as deliberações das pautas do ano de 2010 são advindas da agenda governamental, enviadas pelos órgãos da administração municipal ou pelo presidente, situação essa que vem a confirmar o caráter legitimador do conselho das decisões governamental do município de Mossoró, apresentando uma possível dependência com a gestão pública para o sua existência e funcionamento.

A frequência de participação dos conselheiros é um componente necessário para efetividade do conselho e sua possível capacidade democratizante, nesse ponto a Tabela 3, apresenta a frequência por reunião no ano de 2010, de acordo com as atas e listas de frequências das reuniões, especificando os membros por sua representatividade:

Tabela 3 - Frequências das reuniões de 2010

REUNIÕES DE 2010			
Reuniões	Representantes		Proporcionalidade de representação
	Poder Público	Sociedade Civil	
10ª Reunião Ordinária	6	5	PP
11ª Reunião Ordinária	4	5	SC
12ª Reunião Ordinária	5	6	SC
13ª Reunião Ordinária	3	5	SC
14ª Reunião Ordinária	4	5	SC
15ª Reunião Ordinária	3	3	Igual

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base na ata e lista de frequências das reuniões.

No ano de 2010 ocorreu uma maior proporcionalidade de representação dos participantes da sociedade civil, posto estarem em maioria em quatro reuniões. Essa maior participação da sociedade civil tem referência no conhecimento e maior familiaridade com as reuniões e as próprias continuações das demandas de 2009, que favoreceu a integração dos representantes desse segmento nas discussões, uma vez que foram formadas diversas comissões e câmara técnicas com a presença dos conselheiros, o que representa a participação funcional (PRETTY, 1995) em que é formado grupos para atender aos objetivos predeterminados para uma tomada de decisão, exigindo que os resultados dessas discussões fossem apresentadas e votadas no decorrer do ano, tornando-se um dos fatores que contribuiu para uma maior participação da sociedade civil em relação ao ano anterior.

No ano de 2011 ocorreram seis reuniões ordinárias e duas extraordinárias, que tem seus assuntos sintetizados no Quadro 13, em que foi elaborado com análise das atas de reuniões e elencado os principais pontos das pautas de decisões e participação dos membros nesse ano.

Quadro 13 - Pauta das reuniões de 2011

ATAS DAS REUNIÕES DE 2011		
Reunião	Data	Pauta
16ª Reunião Ordinária	10 de fevereiro de 2011	1) Apresentação e discussão da minuta de resolução para regulamentação da Lei nº 2.678 de 02 de dezembro de 2010; 2) Apresentação e discussão da minuta de Resolução CONDEMA nº 009/2011; 3) Apresentação e discussão da minuta de Resolução CONDEMA nº 010/2011.
17ª Reunião Ordinária	16 de março de 2011	1) Apresentação e discussão da minuta de Resolução CONDEMA nº 009/2011; 2) Apresentação e discussão da minuta de Resolução CONDEMA nº 010/2011; 3) Reestruturação da composição do CONDEMA.
18ª Reunião Ordinária	16 de junho de 2011	1) Apresentação e discussão do Regimento Interno (Lei nº 2.744/11) da nova composição do CONDEMA; 2) Recomposição das Câmaras Técnicas e apresentação dos Planos de Ação e Aplicação de cada Diretoria.
19ª Reunião Ordinária	05 de agosto de 2011	1) Apresentação e discussão sobre Edital do FUNAM para projetos de Educação Ambiental; 2) Apresentação da minuta de Lei que dispõe sobre ruídos urbanos, proteção do bem estar e do sossego público (Câmara Técnica de Poluição Sonora); 3) Apresentação de minuta de Resolução que dispõe sobre compensação ambiental; 4) Relato de reunião com os pacificadores; 5) Agendamento da reunião com serrarias e moveleiras.

20ª Reunião Ordinária	06 de outubro de 2011	1) Formação da comissão de seleção e acompanhamento dos projetos por três membros do CONDEMA; 2) Apresentação do Comitê Técnico Externo; 3) Aprovação da Minuta de Projeto de Lei de Poluição Sonora; 4) Consulta sobre uso de recursos do FUNAM.
21ª Reunião Ordinária	17 de novembro de 2011	1) Apresentação do Projeto da nova sede da Gerência de Gestão Ambiental; 2) Apresentação sobre a Bacia Hidrográfica Apodi/Mossoró.
4ª Reunião Extraordinária	7 de janeiro de 2011	Apresentação e discussão sobre audiência pública referente a proposta de criação da Unidade de Conservação do Parque Nacional da Furna Feia.
5ª Reunião Extraordinária	19 de outubro de 2011	1) Apresentação e discussão da lei que dispõe sobre o Plano Municipal de Arborização Urbana de Mossoró (PMAM); 2) Escolha do membro do CONDEMA, parairjuntocomopresidente, participar da Reunião do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em Brasília.

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas atas 2011.

Os assuntos das reuniões e as decisões tomadas pelo CONDEMA no ano de 2011 se constituíram como uma continuidade aos posicionamentos dos dois anos anteriores, em que o conselho traz para pauta de decisões assuntos de cunhos estratégicos, as discussões em sua maioria giram em torno de revisão de minutas de leis, resoluções e apresentações de planos de ações de órgãos ambientais do município de Mossoró, e operacionais pelos assuntos administrativos do próprio conselho como escolhas de membros e alterações de regimento interno.

Dentre os assuntos discutidos no CONDEMA em 2011 e a participação dos membros no processo decisório, pode-se destacar a apresentação da Lei Municipal nº 2.678/2010 e Resolução CONDEMA nº 011/2011 sobre a obrigatoriedade das concessionárias de automóveis de plantarem árvores para mitigação do efeito estufa

no município de Mossoró, nessa oportunidade um convidado, representante de uma concessionária questionou a finalidade da lei e sugeriu a alteração de alguns trechos, como se vê:

O senhor [nome], representante da concessionária [...], **questionou sobre finalidade da Lei, sugerindo alteração ao Parágrafo Primeiro, para inclusão de todas as concessionárias instaladas em Mossoró**, ligadas à venda de automóveis, argumentando serem todas estas, fontes emissoras de dióxido de carbono (CO₂), **complementando ainda que o valor estabelecido em setenta reais por venda de veículo, é insignificante**, no entanto há concessionárias que vendem muito acima de cem veículos mensais, o que geraria valores muito altos, e **sugeriu revisão destes valores, com a elaboração de nova planilha** (Ata da Décima Sexta Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 59-68).

Nesse ponto é importante observar a abertura do CONDEMA para a participação da população e da sociedade produtiva nas reuniões com direito a posicionamento de assuntos ambientais com benefícios coletivos e que afetam atividades e interesses particulares, sem representação dentro do conselho. Havendo essa interação e proximidade de discussão entre os interessados nos assuntos do Conselho e os membros, esses últimos externalizando suas considerações e posicionamento no caso.

O conselheiro [representante da sociedade civil] falou sobre a necessidade de inclusão de todas as concessionárias e discordou sobre valor oneroso para concessionárias, quando o presidente completou que esta será também uma forma de marketing para as mesmas (Ata da Décima Sexta Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 73-77).

No caso analisado seis conselheiros presentes na reunião se manifestaram contra a alteração da lei com relação aos valores estipulados, anteriormente questionado e solicitado pelo convidado representante de uma concessionária. A situação em questão direciona o entendimento do conselho como um órgão colegiado e os conselheiros dirimiam e legitimavam os assuntos administrativos que a gestão pública precisava solucionar.

Outra situação de participação dos conselheiros na discussão de minutas de Projeto de Lei, ocorreu na décima oitava reunião ordinária em relação à poluição sonora e a compensação ambiental. No primeiro tema houve solicitação dos conselheiros para

alteração de artigos e conceitos dentro do projeto de lei, porém o conflito se acentuou com a questão cultural e religiosa que vinham causando poluição sonora, alguns conselheiros defendiam o estabelecimento de concessões especiais para funcionamentos igrejas:

[O conselheiro representante da sociedade civil] colocou que, assim como qualquer evento, os das igrejas também devem respeitar as leis e desta forma pedir a autorização especial na GGA para realiza-los. [o presidente] concordou e ressaltou que a autorização especial foi um projeto do CONDEMA que virou Lei Municipal, e que de forma alguma é permitido causar poluição sonora. E que não se pode apenas destacar igrejas, mas qualquer evento seja ele cultural ou não. Citou o exemplo do evento cultural municipal, o Mossoró Cidade Junina onde ocorrem muitos shows durante o mês de junho, mas em sua maioria são licenciados. Os eventos não licenciados são cheios de condicionantes definidas em termo de ajustamento de conduta assinado pela Prefeitura e o Ministério Público baseando-se na popularidade do evento a partir de um questionário feito com a população local que em sua maioria aprovou a realização do mesmo (Ata da Décima Oitava Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 98-109, sic).

Os membros que se posicionaram contra a especificação de igrejas dentro da lei de poluição sonora tomaram por base a dificuldade de se chegar ao consenso de todos sobre a questão e por versarem sobre questões culturais e religiosas a lei teria grandes chances de não ser aprovada. Sobre esse assunto, um representante do poder público exemplificou com o veto de um artigo que versava sobre eventos religiosos na Lei Federal nº 9.605/98, representando uma participação interativa (PRETTY, 1995) ao interagir no processo de tomada de decisão apresentando argumentos na fase de análise que tem sua repercussão e influência no desenvolvimento e definição final da tomada de decisão do projeto de lei.

Ainda na décima oitava reunião do corrente ano foi feita uma proposição de um conselheiro representante da sociedade civil “[...] sobre a maior divulgação do CONDEMA e que possa se aberto espaço para variadas participações e atuações” (Ata da Décima Oitava Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 237-238, sic), em resposta, o presidente representante do poder público “[...] esclareceu que após cada reunião é publicada a súmula da reunião no JOM (Jornal Oficial de Mossoró). E quando a participação de visitas externas a mídia é convocada a cobrir o evento” (linhas 238-241).

A transparência das publicações das reuniões e decisões do CONDEMA, conforme comentado anteriormente, é um ponto a negativo em relação ao conselho,

uma vez que seu acesso só é possível *in loco*. A falta de publicidade e acessibilidade das ações do CONDEMA, é traduzida na pouca divulgação das ações do conselho e no fato de ter que apenas algumas resoluções publicadas no JOM e somente a Súmula da 11^a Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente- CONDEMA foi publicada no JOM publicado em 27 de março de 2010, o que contradiz o discurso do presidente do conselho.

No que tange à frequência de participação dos conselheiros em 2011 é apresentado na Tabela 4 com base nas atas e listas de frequências das reuniões, especificando os membros por sua representatividade por reunião.

Tabela 4 - Frequências das reuniões de 2011

Reuniões	REUNIÕES DE 2011		Proporcionalidade de representação	
	Representantes			
	Poder Público	Sociedade Civil		
16 ^a Reunião Ordinária	4	5	SC	
17 ^a Reunião Ordinária	4	6	SC	
18 ^a Reunião Ordinária	6	7	SC	
19 ^a Reunião Ordinária	6	6	Igual	
20 ^a Reunião Ordinária	4	6	SC	
21 ^a Reunião Ordinária	4	3	PP	
4 ^a Reunião Extraordinária	2	5	SC	
5 ^a Reunião Extraordinária	4	4	Igual	

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base na ata e lista de frequências das reuniões.

Nesse ano ocorreu maior proporcionalidade de representação dos participantes da sociedade civil, posto estarem em maioria em cinco reuniões e em igualdade em duas. Os assuntos tratados nas reuniões do ano de 2011 podem ser uma justificativa dessa maior participação da sociedade civil, assim como nas reuniões do ano anterior, ocorreram continuações de demandas que integraram de forma mais enfática os representantes dos diversos segmentos nas discussões por se fazerem presentes em comissões e câmara técnicas.

No ano de 2012 ocorreram apenas quatro reuniões ordinárias no CONDEMA, os assuntos estão sintetizados no Quadro 14 elaborado por meio da análise das atas de reuniões.

Quadro 14 - Pauta das reuniões de 2012

ATAS DAS REUNIÕES DE 2012		
Reunião	Data	Pauta
22ª Reunião Ordinária	15 de março de 2012	1) Apreciação do Processo de Licenciamento de Extração Mineral de nº 662/tec/LVR (KF); 2) Analise da Lei nº 2.818/12 para verificar a necessidade de regulamentação; 3) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 441/GGA/Tec/AIDM (Concessionária Cistal Veículos); 4) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 467/GGA/Tec/AIDM (Bamboo Buffet); 5) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 552/GGA/Tec/AIDM; 6) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 631/GGA/Tec/AIDM.
23ª Reunião Ordinária	03 de maio de 2012	1) Inclusão de ponto de pauta: situação das bacias de saneamento de Mossoró (Pedido da colônia de pescadores Z-55); 2) Apresentação do Parecer Técnico do processo de licenciamento de Extração Mineral de nº 662/tec/LVR, de acordo com a deliberação da 22ª reunião do CONDEMA; 3) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 690/GGA/Tec/AIDM; 4) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 728/GGA/Tec/AIDM; 5) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 727/GGA/Tec/AIDM; 6) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 542/GGA/Tec/AIDM; 7) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 590/GGA/Tec/AIDM.
24ª Reunião Ordinária	16 de agosto de 2012	1) Apresentação dos projetos de esgotamento sanitário do Abolição III; 2) Esclarecimento sobre a aplicação da Lei nº 2.818/2012.

25ª Reunião Ordinária	06 de dezembro de 2012	1) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 768/GGA/Tec/AIDM; 2) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 819/GGA/Tec/AIDM; 3) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 959/GGA/Tec/AIDM; 4) Analise de recurso do Processo Administrativo nº 960/GGA/Tec/AIDM; 5) Discussão das competências do município na Gestão de Fauna.
-----------------------	------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas atas 2012.

Nesse ano, em três das cinco reuniões do CONDEMA os assuntos e decisões tomadas dizem respeito a análise de recurso do Processo Administrativo de infração ambiental. O conselho desde sua criação até o ano de 2012 tem se concretizado como um conselho estratégico da gestão pública, por vezes tem se assemelhado a órgãos ou tribunais julgadores de procedimentos administrativos se distanciando de características consultivas, fiscalizadoras, orientadoras e deliberativas em prol da defesa e promoção do meio ambiente que a lei de criação determina.

Nesse quadriênio poucas são as ações operacionais de atuação do conselho, sua atuação tem se pautado na resolutividade dos assuntos da gestão e a participação dos membros tem se limitado a legitimar as propostas governamentais, a figura do presidente do conselho é a protagonista em todas as reuniões desse período e o fato da função ser ocupada pelo secretário/gerente do órgão administrativo municipal de meio ambiente talvez seja uma das motivações para a atuação do conselho ser centralizada somente assuntos de interesse da gestão e na justificativa dos problemas da gestão ambiental levados ao conselho pelo presidente.

Nesse sentido a capacidade propositiva dos representantes sociais são limitadas, pois as pautas das reuniões são eminentemente prerrogativa da gestão do poder executivo, já que o responsável pela definição da pauta de reuniões é o presidente, no caso o secretário/gerente de meio ambiente, não havendo inclusão de muitos temas relevantes para a sociedade na agenda pública ambiental, o que ocasiona uma baixa participação propositiva dos conselheiros.

A pouca divulgação das ações e das reuniões do CONDEMA talvez seja uma forma de proteção da pressão populacional dentro do conselho por parte da gestão, pois mais de uma vez conselheiros e participantes questionaram sobre uma maior divulgação do trabalho do conselho, e obtiveram como resposta explicações diretas e sem oportunizar a discussões e proposições entre seus membros sobre uma estratégia para publicização e popularização do CONDEMA no município.

Essa limitação do conhecimento da população mossoroense e ausência de transparência sobre as ações do CONDEMA pode ser percebida na situação ocorrida na Vigésima Quinta Reunião Ordinária, quando uma “[...] participante da reunião, sugeriu que fosse realizado maior divulgação das reuniões. [O presidente] explicou a forma de divulgação das reuniões, que são através de e-mail e ligações” (linhas 68-70), o que demonstra uma ausência de interesse nas discussões públicas sobre o que ocorre dentro do CONDEMA, acarretando o problema da transparência dos atos do conselho para a sociedade externa.

No ano de 2012 a frequência de participação dos conselheiros esta apresentada na Tabela 5 especificado por membros e sua representatividade por reunião, elaborada de acordo com as atas e listas de frequências.

Tabela 5 - Frequências das reuniões de 2012

Reuniões	Representantes		Proporcionalidade de representação
	Poder Público	Sociedade Civil	
22ª Reunião Ordinária	6	4	PP
23ª Reunião Ordinária	4	3	<i>Sem quórum</i>
24ª Reunião Ordinária	5	3	PP
25ª Reunião Ordinária	5	3	PP

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base na ata e lista de frequências das reuniões.

No ano de 2012 ocorreu uma maior proporcionalidade de representação dos participantes do poder público em todas as reuniões do ano, possíveis justificativas para essa situação podem estar ligadas aos assuntos específicos e extremamente técnicos das

pautas, como o julgamento de procedimentos administrativos, o poder de mobilização fora do conselho dos representantes do Poder Público e a existência obrigatoriedade de participação dos funcionários da prefeitura para aprovação de assuntos de interesse da gestão.

ATAS DAS REUNIÕES DO CONDEMA (2013-2015)

O segundo período de análise é compreendido entre os anos de 2013 a 2015, conforme mencionado anteriormente houve uma mudança na gestão municipal em virtude da cassação da gestora eleita nas eleições regulares de 2012, no final do primeiro ano de seu mandato foi realizada eleição suplementar assumindo outro gestor até o ano de 2016.

No ano de 2013 foram realizadas três reuniões ordinárias e uma extraordinária. O Quadro 15 apresenta a síntese de todas as pautas que foram apreciadas no corrente ano pelo Conselho, sendo possível, a partir das análises de cada ata, compreenderem os tipos de decisões e o posicionamento dos conselheiros.

Quadro 15 - Pauta das reuniões de 2013

ATAS DAS REUNIÕES DE 2013		
Reunião	Data	Pauta
26ª Reunião Ordinária	10 de julho de 2013	1) Ato de nomeação dos novos conselheiros; 2) Apresentação do Plano de ação bienal do CONDEMA;
27ª Reunião Ordinária	15 de agosto de 2013	1) Formação de comissão para avaliação ou modificação do Regimento Interno; 2) Alterações dos procedimentos para o licenciamento ambiental.
28ª Reunião Ordinária	12 de setembro de 2013	1) Palestra do Corpo de Bombeiro – esclarecimento da utilização e pontos de vendas de fogos de artifícios; 2) Esclarecimento sobre os percentuais de medição de água (com hidrômetro) e qual a perspectiva para a instalação de novos medidores; 3) Eleição para representante do CONDEMA para compor a Comissão permanente sobre o uso de APP's Urbanas do Município de Mossoró, de acordo com o Decreto nº 4.185, de 16 de agosto de 2013.
6ª Reunião Extraordinária	22 de julho de 2013	1) Análise de recursos de processos administrativos.

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas atas 2013.

A atuação do CONDEMA no ano de 2013 esteve centrada na sua formação e composição, apresentação de plano de trabalho do Conselho e novamente a formação de mais uma comissão para avaliação ou modificação do Regimento Interno. As discussões ambientais representativas ocorreram na vigésima oitava reunião ordinária com uma participação informativa (EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; IAPP, 2014) por meio de palestras e esclarecimentos de alguns assuntos. A atuação do conselho nesse ano em grande parte assumiu um papel operacional, uma vez que as decisões tomadas são assuntos burocráticos do próprio Conselho.

A frequência de participação dos conselheiros e sua representatividade por reunião, no ano de 2013 são apresentados na Tabela 6, elaborada de acordo com as atas e listas de frequências.

Tabela 6 - Frequências das reuniões de 2013

REUNIÕES DE 2013			
Reuniões	Representantes		Proporcionalidade de representação
	Poder Público	Sociedade Civil	
26ª Reunião Ordinária	6	8	SC
27ª Reunião Ordinária	3	8	SC
27ª Reunião Ordinária	6	6	Igual
6ª Reunião Extraordinária	5	8	SC

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base na ata e lista de frequências das reuniões.

A maior proporcionalidade de representação nesse ano foi de participantes da sociedade civil em três reuniões, a possível justificativa para essa situação possivelmente são os assuntos tratados nas reuniões relacionado a estruturação do Conselho e a mudança dos conselheiros, uma vez que esses novos representantes apresentam-se com mais ânimo para atuação, além da afinidade com a área ambiental.

Em 2014 foram realizadas quatro reuniões ordinárias e uma extraordinária. O Quadro 16 apresenta a síntese de todas as pautas que foram apreciadas pelo conselho.

Quadro 16 - Pauta das reuniões de 2014

ATAS DAS REUNIÕES DE 2014		
Reunião	Data	Pauta
29ª Reunião Ordinária	06 de março de 2014	<ul style="list-style-type: none"> 1) Aprovação do cronograma de reuniões ordinárias de 2014; 2) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001666/SGA/Tec/AIDM; 3) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001451/SGA/Tec/AIDM; 4) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001880/SGA/Tec/AIDM; 5) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001891/SGA/Tec/AIDM; 6) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001938/SGA/Tec/AIDM; 7) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001947/SGA/Tec/AIDM; 8) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001948/SGA/Tec/AIDM.
30ª Reunião Ordinária	24 de abril de 2014	<ul style="list-style-type: none"> 1) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001449/SGA/Tec/AIDM; 2) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001798/SGA/Tec/AIDM; 3) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001059/SGA/Tec/AIDM; 4) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001193/SGA/Tec/AIDM; 5) Palestra sobre utilização da carne de jumento; 6) Posicionamento do Conselho sobre a utilização da carne de jumento.
31ª Reunião Ordinária	22 de maio de 2014	<ul style="list-style-type: none"> 1) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001171/SGA/Tec/AIDM; 2) Posicionamento do CONDEMA sobre o abate de animais da espécie Equus asinus.

32ª Reunião Ordinária	23 de outubro de 2014	1) Julgamento de Recurso do Processo nº 2014-002493/SGA/Tec/AIDM; 2) Julgamento de Recurso do Processo nº 2014-002283/SGA/Tec/AIDM; 3) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-002255/SGA/Tec/AIDM; 4) Julgamento de Recurso do Processo nº 2013-001462/SGA/Tec/AIDM; 5) Julgamento de Recurso do Processo nº 2014-002515/SGA/Tec/AIDM; 6) Julgamento de Recurso do Processo nº 2014-002487/SGA/Tec/AIDM; 7) Julgamento de Recurso do Processo nº 2014-002488/SGA/Tec/AIDM; 8) Julgamento de Recurso do Processo nº 2014-002494/SGA/Tec/AIDM; 9) Julgamento de Recurso do Processo nº 2012-001213/SGA/Tec/AIDM;
7ª Reunião Extraordinária	18 de fevereiro de 2014	1) Reunião cancelada (Falta de quórum).

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas atas 2014

Todas as reuniões desse ano trataram de assuntos estratégicos da gestão relacionados aos julgamentos de recursos de processos administrativos de infrações ambientais. O Conselho se apresentou como um órgão julgador de demandas administrativas da gestão, embora fosse competência do CONDEMA julgar esses processos, eles tendem a desviar a função principal do Conselho e contribuir para o seu esvaziamento.

Nesse ano apenas uma decisão político-estratégica surgiu no âmbito do CONDEMA, trata-se o caso da região que tomou repercussão nacional, da proposta de um promotor de justiça de inserir a carne de jumento (*Equus asinus*) na alimentação de presos do Estado do Rio Grande do Norte²¹. Um conselheiro representante da sociedade civil propôs que o assunto

21 Reportagem do G1 - <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2014/03/promotor-propoe-carne-de-jumento-na-alimentacao-de-presos-do-rn.html>

entrasse na pauta do conselho. Houve uma palestra sobre a temática e posteriormente os conselheiros decidiram elaborar um texto apresentando os pontos positivos e negativos do abate desses animais.

O conselheiro [representante da sociedade civil], autor do documento, fez a leitura do mesmo. Logo após o conselho decidiu posiciona-se contra iniciativas de abate de qualquer espécie animal ou vegetal sem a observância das considerações supracitadas no documento, e repudia a forma como as ações já realizadas de abate de jumento ocorreram. O documento foi assinado pelos conselheiros presentes, e será encaminhado a imprensa para divulgação (Ata da Trigésima Primeira Reunião Ordinária do CONDEMA, linhas 56-62, sic).

Nessa ação o conselho atuou de forma propositiva e assume um tipo de participação de controle (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), cidadania (NOBRE, 1999), auto-gestão (BORDENAVE, 1992), Empoderamento ou delegação (IAPP, 2014) ou uma participação interativa (PRETTY, 1995).

As demais ações dos conselheiros no processo decisório e na atuação do CONDEMA embora sejam de caráter estratégico, apresentaram-se como uma participação de consulta (ARNSTEIN, 1969; NOBRE, 1999; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992), funcional (PRETTY, 1995) e colaborativa (IAPP, 2014).

A frequência de participação dos conselheiros e sua representatividade por reunião em 2014 estão apresentadas na Tabela 7:

Tabela 7 - Frequências das reuniões de 2014

REUNIÕES DE 2014			
Reuniões	Representantes		Proporcionalidade de representação
	Poder Público	Sociedade Civil	
29ª Reunião Ordinária	4	4	Igual
30ª Reunião Ordinária	4	6	SC
31ª Reunião Ordinária	4	4	Igual
32ª Reunião Ordinária	4	4	Igual
7ª Reunião Extraordinária	3	3	<i>Sem quórum</i>

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base na ata e lista de frequências das reuniões

Nesse ano houve uma predominância na igualdade de proporcionalidade de representação, porém em relação às frequências dos outros anos constata-se uma diminuição da participação de ambos os segmentos. Esse esvaziamento do conselho pode estar relacionado à pauta de discussões que passou a ser predominantemente de julgamento de infrações ambientais, cujo nível de conhecimento técnicos e linguagem especializada pode ser um fator que compromete o processo participativo e decisório, uma vez que tendem a gerar assimetrias de poder, pois os técnicos detém maior influência nas deliberações, no caso dos Conselhos Ambientais, a representatividade de técnicos ligados ao poder público tendem a ser maior (GIARETTA, FERNANDES, & PHILIPPI JR., 2012; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012).

Por fim, no ano de 2015 foram realizadas três reuniões ordinárias, sendo duas dessas realizadas com os membros da comissão para uma nova estruturação do CONDEMA. No Quadro 17 tem-se a síntese de todas as pautas apreciadas pelo conselho no referido ano.

Quadro 17 - Pauta das reuniões de 2015

ATAS DAS REUNIÕES DE 2015		
Reunião	Data	Pauta
33ª Reunião Ordinária	07 de agosto de 2015	1) Estabelecimento de comissão deliberativa para nova eleição e novo regimento do CONDEMA.
34ª Reunião Ordinária (Comissão)	11 de agosto de 2015	1) Reunião ordinária da comissão do CONDEMA, decidiram que, como não havia ocorrido uma leitura prévia do atual decreto, uma nova reunião deveria ser agendada para que todos apresentassem sugestões.
35ª Reunião Ordinária (Comissão)	31 de agosto de 2015	1) Leitura, apreciação, alterações e correções do decreto para estabelecimento da nova composição do CONDEMA.

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas atas 2015

O CONDEMA atuou no ano de 2015 apenas em uma única reunião ordinária com todos os membros do conselho para mudança no seu quadro de conselheiros, ocorrido bienalmente, portanto a participação esteve centrada na formação de mais uma comissão

para avaliação ou modificação da composição e do Regimento Interno. As discussões ocorridas no âmbito do conselho tiveram uma característica de participação informativa (EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; IAPP, 2014), assumindo o conselho nesse ano um papel operacional.

A trigésima quinta reunião ordinária da comissão foi a última sessão do CONDEMA, após essas suas atividades ficaram paralisadas, visto a dependência do Conselho em relação a gestão do município para o seu funcionamento, dentre os fatores estão a centralização do Conselho na figura do presidente, função ocupada pelo secretário de infraestrutura e meio ambiente de Mossoró, a falta de espaço próprio e retardamento pelo chefe do executivo e do poder legislativo na promulgação no regimento interno e alterações legislativas do Conselho, publicado apenas no Jornal Oficial de Mossoró (JOM) nº 363, do dia 01 de julho de 2016, por meio do Decreto nº 4.959, de 16 junho de 2016.

Em 2015 a frequência de participação dos conselheiros e sua representatividade por reunião é apresentado na Tabela 8, elaborada de acordo com as atas e listas de frequências.

Tabela 8 - Frequências das reuniões de 2015

REUNIÕES DE 2015			
Reuniões	Representantes		Proporcionalidade de representação
	Poder Público	Sociedade Civil	
33ª Reunião Ordinária	9	9	Igual
34ª Reunião Ordinária	-	-	-
35ª Reunião Ordinária	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base na ata e lista de frequências das reuniões

Em 2015 apenas a trigésima terceira reunião ordinária houve a participação dos conselheiros, em virtude da eleição e nomeação para o mandato no conselho e a formação de uma comissão para alterar o regimento do conselho. Assim, as reuniões seguintes foram feitas apenas com os membros que estavam compondo a comissão para alteração do documento.

Nesse quadriênio não existiu uma continuidade e uniformidade de proporcionalidade de representação, ao passo do tempo a participação dos conselheiros foi se esvaziando. Se analisarmos desde sua formação em 2009 até o ano de 2015, ao compararmos os dois quadriênios vê-se que há uma dependência do conselho com o poder público para a realização das reuniões e o seu andamento, nesse último a instabilidade na gestão pública pela mudança do chefe do executivo afetou os trabalhos do CONDEMA, pois o presidente do conselho é o próprio secretário da pasta do meio ambiente do município, que por sua vez depende da nomeação do prefeito.

O CONDEMA, nos dois períodos de existência, assumiu na maioria dos anos uma atuação com característica estratégica no processo de tomada de decisão, porém é importante abordar que embora sejam decisões estratégicas para o meio ambiente, grande parte da atuação do Conselho se restringiu a atividades de apreciação e criação de normas e julgamento e recolhimento de taxas e multas ambientais, ainda que seja competência do conselho atuar nesse sentido, “[...] o foco nas atribuições técnicas e burocráticas nos conselhos gestores impede que os mesmos possam agir na definição estratégica de rumos das políticas públicas” (FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012, p. 186).

Nesse mesmo sentido, Acselrad (1996) e Cohn (2009), conforme abordado no subitem anterior, os conselhos tem se tornado um verdadeiro órgão de produção normas e de julgamento de infrações ambientais, perdendo a essência primordial do elo entre Estado e sociedade, para contemplar somente os anseios governamentais, ao tratar de assuntos específicos e técnicos pouco se relacionando com o pensamento político-estratégico esperado dessas arenas democráticas.

Nesses dois períodos predominou a participação de consulta (ARNSTEIN, 1969; NOBRE, 1999; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; IAPP, 2014) ou funcional (PRETTY, 1995), visto as grandes quantidades de pautas que eram propostas pelo presidente e o governo municipal. Sobre as frequências de participação nas reuniões a sociedade civil teve maior proporcionalidade de representação nesses dois períodos.



SUBCAPÍTULO III

**PARTICIPAÇÃO E FUNCIONAMENTO
DO CONSELHO MUNICIPAL DE
DEFESA DO MEIO AMBIENTE:
PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS**

PARTICIPAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE: PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS

Neste item será apresentado a análise sobre a participação no CONDEMA, considerando a percepção dos conselheiros sobre o processo participativo através da interpretação dos discursos dos conselheiros que foram entrevistados conforme especificado na metodologia deste trabalho (item 5.7).

Essa dimensão foi dividida em três temáticas: 1) Perfil dos entrevistados; 2) Meio Ambiente e CONDEMA, e 3) Participação e controle social. As questões da entrevista foram agrupadas de acordo com a pertinência temáticas.

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Na análise da primeira temática foi possível traçar um perfil geral dos conselheiros entrevistados do CONDEMA de Mossoró-RN. Na variável da idade, três conselheiros possuem idades entre 30 a 45 anos, representando uma população de idade madura ou adulta média. Um entrevistado possuía idade entre 45 a 59 anos e outro contava com idade acima de 59 anos. Quanto ao sexo há uma predominância do masculino com quatro entrevistados e uma entrevistada do sexo feminino.

Sobre a escolaridade dos entrevistados, três possuem pós-graduação em nível de mestrado, um possui pós-graduação a nível de especialização e um apresentam o ensino fundamental. No detalhamento da escolaridade, os entrevistados que possuíam ensino superior, cursavam os cursos de Direito, Administração, Jornalismo e Engenharia. Os que tinham pós-graduações eram das áreas de Engenharia de Petróleo e Gás, Meio Ambiente e Desenvolvimento e Direito Administrativo.

Com relação às profissões destaca-se três entrevistados profissionais de áreas que necessitam de ensino superior para o seu desempenho, um entrevistado pertencente as forças armadas, policiais e bombeiros militares e outro entrevistado com profissão de Catador de material reciclável.

No que tange à ocupação dos entrevistados dois entrevistados são servidores públicos, um funcionário do setor privado, um se denominou autônomo e o um aposentado.

O perfil dos conselheiros demonstra que as formações profissionais dos entrevistados, a princípio, lhes proporcionam uma capacidade técnica na área ambiental, assegurando-lhes familiaridade para debater os temas pautados nas reuniões do CONDEMA, visto a característica essencial dos Conselhos Ambientais é o predomínio de uma linguagem técnico-científica, além da complexidade da temática ambiental nas formações e estudos, exigindo que os conselheiros possuam conhecimentos e linguagens especializadas como forma de atenuar as assimetrias de poderes geradas, uma vez que o processo participativo e decisório ficam comprometidos em razão da maior influência nas deliberações dos conselheiros que detém conhecimento e linguagem técnica (AVRITZER & PEREIRA, 2005; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012).

MEIO AMBIENTE E CONDEMA

Nessa seção serão abordadas as compreensões dos conselheiros sobre questões concernentes ao meio ambiente, desenvolvimento sustentável, estruturação, composição e funcionamento do CONDEMA, como a perspectivas voltada a participação.

CONHECIMENTO DOS CONSELHEIROS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conhecimento sobre o meio ambiente é complexo, pois suas significações e conceituações perpassam por várias áreas de conhecimento, não existindo um conceito único e preciso, ou seja, é um diálogo de saberes e linguagens que coabitam com suas contradições. Os saberes ambientais são interdisciplinares extrapolam o campo do conhecimento científico para promover “[...] possíveis articulações entre ciências e os processos de internalização do saber ambiental emergente nos árduos núcleos da racionalidade científica, e a hibridização das ciências com o campo dos saberes ‘tradicionais’, populares e locais” (LEFF, 2011, p. 317).

No sentido das ideias de Leff (2011), o CONDEMA configura-se com um espaço estratégico para integração dos diversos saberes de forma interdisciplinar, cujo saber ambiental produzido é externalizado e aplicado para o enfrentamento dos problemas ambientais locais por meio do processo de gestão, que para o autor toda intervenção e apropriação da natureza aludem ser estratégias de poder no saber.

Assim, o conhecimento dos conselheiros sobre o meio ambiente repercute em sua relação com o ambiente e com processo participativo no CONDEMA. Para tanto, foi adotado nessa pesquisa a conceituação jurídica de meio ambiente que abrange o ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho (FIORILLO, 2012; MILARÉ, 2014; MACHADO, 2015; LEITE, 2015).

Os conselheiros entrevistados apresentaram em sua maioria uma compreensão ampliada da conceituação de meio ambiente como todos os elementos que compõe a vida, como se vê:

Meio ambiente pra mim é tudo aquilo que me cerca (CONSELHEIRO 3).

Eu acho que o meio ambiente é tudo aquilo que **nos rodeia** e tudo aquilo que nos **sustenta** vivo. (...) então você tem que é tentar fazer com que dentro das cidades tenha **condições favoráveis de vida** pra os animais, pra o ser humano, dentro da cidade seja uma convivência pacífica entre todos os seres vivos. Mesmo sendo a cidade o **meio ambiente construído**. É isso aí no campo principalmente, eu acho que a gente deve **preservar**, tentar preservar o que existe de meio ambiente, de **recurso naturais, água principalmente que é nossa fonte maior de vida**, é na hora que a gente [...] (CONSELHEIRO 4).

Eu acho assim.... que meio ambiente é tudo, é **nossa vida**. Se a gente não **cuida do meio ambiente** a gente **não tem vida**, né? (...) mas meio ambiente pra mim é **saúde, educação**, né? [...] (CONSELHEIRO 5).

Para o conselheiro 2 o meio ambiente se associa a qualidade de vida e ao equilíbrio no uso dos recursos naturais, apresentando um conceito constitucionalista do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como se vê:

Meio ambiente pra mim é premissa de qualidade de vida, a gente tem que buscar um meio ambiente sempre **equilibrado**, a gente tem que tratar o meio ambiente com respeito, **preserva-lo**, por que existe uma **relação direta** entre **qualidade do meio ambiente e qualidade de vida**, se assim não fosse o legislador constituinte não elencaria é o meio ambiente **equilibrado como condição**, premissa para se ter uma **vida com qualidade** (CONSELHEIRO 2).

E ainda foi levantada a complexidade do entendimento e as significações do que seria o meio ambiente, levantando a questão para a transdisciplinaridade da área ambiental, formada por elementos interdependentes:

[...] Então ele é muito **muito amplo**, muito mais amplo do que simplesmente você pensar só no meio, você pensar ar, você pensar em alguns elementos de forma isolada, então é algo bem mais amplo e que se a gente começar a ver de forma dissociada a gente não consegue evoluir bastante e tentar resolver alguns problemas que podem ser necessários ser resolvidos (CONSELHEIRO 1).

Todas as respostas dos conselheiros sobre suas concepções de meio ambiente, podem ser sintetizadas na forma de nuvem de palavras (Figura 7), como se vê abaixo:

Figura 7 - Nuvem de palavras conceituação de meio ambiente



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

A figura tem como eixo central as palavras: *qualidade* e *preservar*. Em segundo plano, as palavras: *cidades*, *condução*, *equilibrado* e *impacto*. Portanto o mote do conceito se relacionam com a ideia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sadio e de qualidade, com destaque para as inter-relações entre as ações dos indivíduos

e a preservação do ambiente diante aos impactos causados pelas ações antrópicas, tal concepção está alinhada com o conceito proposto pelos autores Fiorillo (2012), Milaré (2014) e Leite (2015) em que deve-se levar em conta a interação existente entre o homem e natureza, pois o ambiente é formado pelo conjunto interativo de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho.

Ainda é de se observar palavras que também estão relacionadas na conceituação como *sustentabilidade, geração, crescimento, trabalho, educação, animais e urbanismo*. Constatando a compreensão e visão ampliada dos conselheiros do que seja o meio ambiente e os elementos que o constituem.

Na atualidade a visão do meio ambiente pode estar articulada ao conceito de desenvolvimento sustentável, que após a RIO-92 passou a direcionar e nortear a atuação pública e privada com relação ao uso dos recursos naturais e na busca de um comportamento ecologicamente adequado, levando em consideração as dimensões ambientais, econômicas e sociais para a promoção do desenvolvimento local (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

As ações do CONDEMA enquanto decisões estratégicas de desenvolvimento socioeconômico e ambiental precisam levar em consideração os aspectos desse conceito. Para tanto a conceituação de desenvolvimento sustentável, nessa pesquisa, está apoiada na definição do Relatório de Brundland, amplamente adotada em todas as literaturas do tema.

Para tanto, os conselheiros quando questionados sobre o que entendia por desenvolvimento sustentável apresentam uma ideia associada ao equilíbrio entre o crescimento econômico, a preservação ambiental e o desenvolvimento social, como se vê:

Seria crescer, evoluir com os recursos necessários de forma equilibrada. Então, é eu me equilibrar, é eu conseguir crescer com bastante... Enfim, o desenvolvimento sustentável é justamente você ter **formas de não agredir ou minimizar a agressão**, certo? Ao meio ambiente de forma que eu consiga crescer, evoluir, produzir, de forma equilibrada (CONSELHEIRO 1).

Desenvolvimento sustentável...É isso que a gente faz, pega aquilo que não serve para você e transforma em **geração de renda**. Acho que só não é só **sustentável**, acho que é economia é tudo aquilo que é lixo, desperdiçado, pode muito bem se transformar em outra coisa (CONSELHEIRO 5).

É possível observar ainda que nos conceitos apresentados aparecem termos importantes para o conceito de DS como gerações e futuras, uma vez que o conceito apresenta a preocupação de explorar a natureza, mas de foram que leve em consideração as gerações futuras, conforme se observa na fala do conselheiro entrevistado:

Um equilíbrio entre a exploração da atividade econômica e a preservação do meio ambiente, nem só do meio ambiente se vive uma sociedade moderna, e nem só do desenvolvimento da atividade econômica se vive o homem, até porque **a atividade econômica depende diretamente do meio ambiente**, então eu penso que seria o **equilíbrio na balança do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente**. Nem tanto, nem tão pouco. Nem extrativista somente, voltaríamos aos primórdios de uma sociedade agraria, coletora, né? Também nem somente a exploração, a devastação, né? Em virtude do interesse econômico (CONSELHEIRO 2).

As respostas analisadas tiveram como resultado a nuvem de palavras (Figura 8), em que o termo mais frequente nas falas dos conselheiros, em um plano central: *humano*. Em um plano secundário: *recursos, atividade, crescer e econômica*. Em um terceiro plano tem-se as palavras: *preservar/preservação, exploração, equilíbrio/equilibrada, econômico, evoluir e natureza*.

Figura 8 - Nuvem de palavras conceituação de desenvolvimento sustentável



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

Percebe-se que, de modo geral, o entendimento conceitual do desenvolvimento sustentável dos entrevistados apresenta os núcleo-chave do conceito é centrado na palavra *humano*, em volta aparecem palavras que denotam o conceito e a finalidade da sustentabilidade que é o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações humanas, assim formalizando, conforme as ideias de Bursztyn & Bursztyn (2012), o tripé de fatores ambientais, econômicos e sociais.

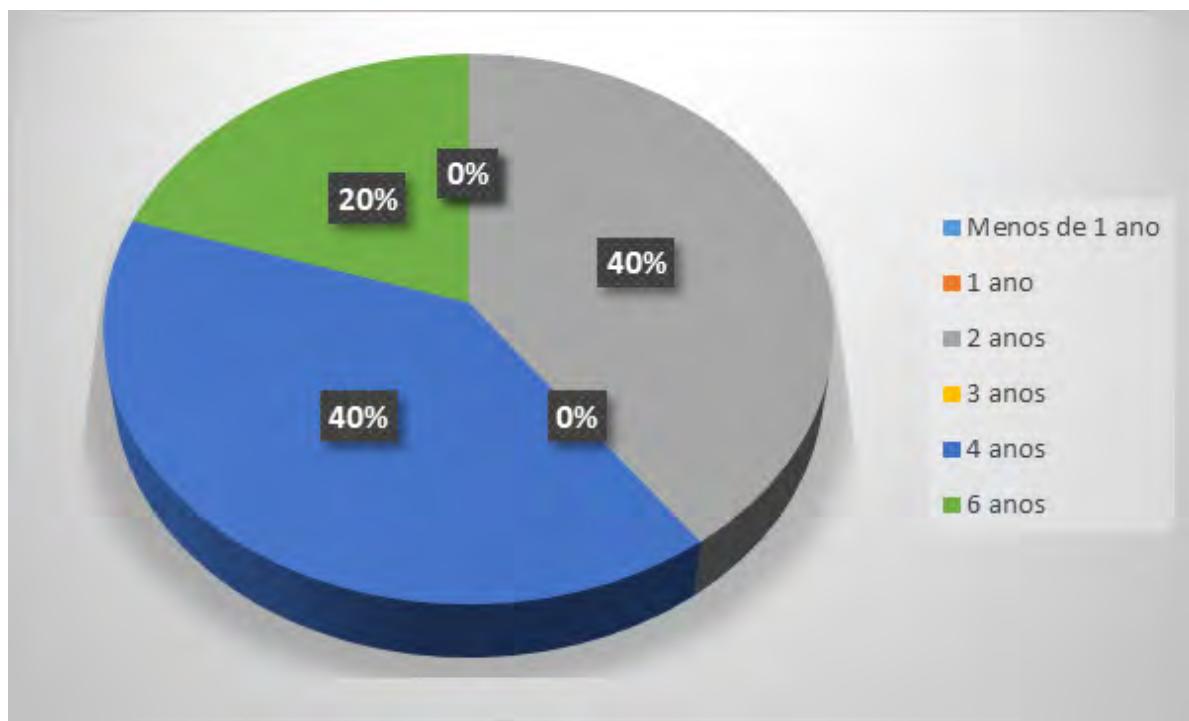
De acordo com Fonseca, Bursztyn & Moura (2012, p. 188) “[...] para que os conselheiros possam participar de maneira livre e capacitada, é necessário que os mesmos tenham conhecimento específicos da área ambiental e das variadas subdivisões dentro dessa área”, então a partir da representação em nuvem e das falas dos conselheiros que trouxeram as conceituações de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, levando em consideração todos os aspectos adotados nessa pesquisa, é possível

inferir que os conselheiros entrevistados detinham entendimento conceitual de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o que pode ser um pressuposto positivo para aplicabilidade desses conceitos no seus entendimentos, participações e decisões dentro e fora do CONDEMA.

COMPOSIÇÃO, ESCOLHA E REPRESENTAÇÃO PELOS CONSELHEIROS

Além do conhecimento específico em temas da área ambiental, o tempo de participação é outro fator de experiência e aprimoramento nas atividades exercidas pelos conselheiros e nos processos decisórios do CONDEMA, assim os entrevistados foram questionados sobre o lapso temporal de participação no Conselho, cujas respostas obtidas foram organizadas no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Tempo de participação no CONDEMA Mossoró/RN



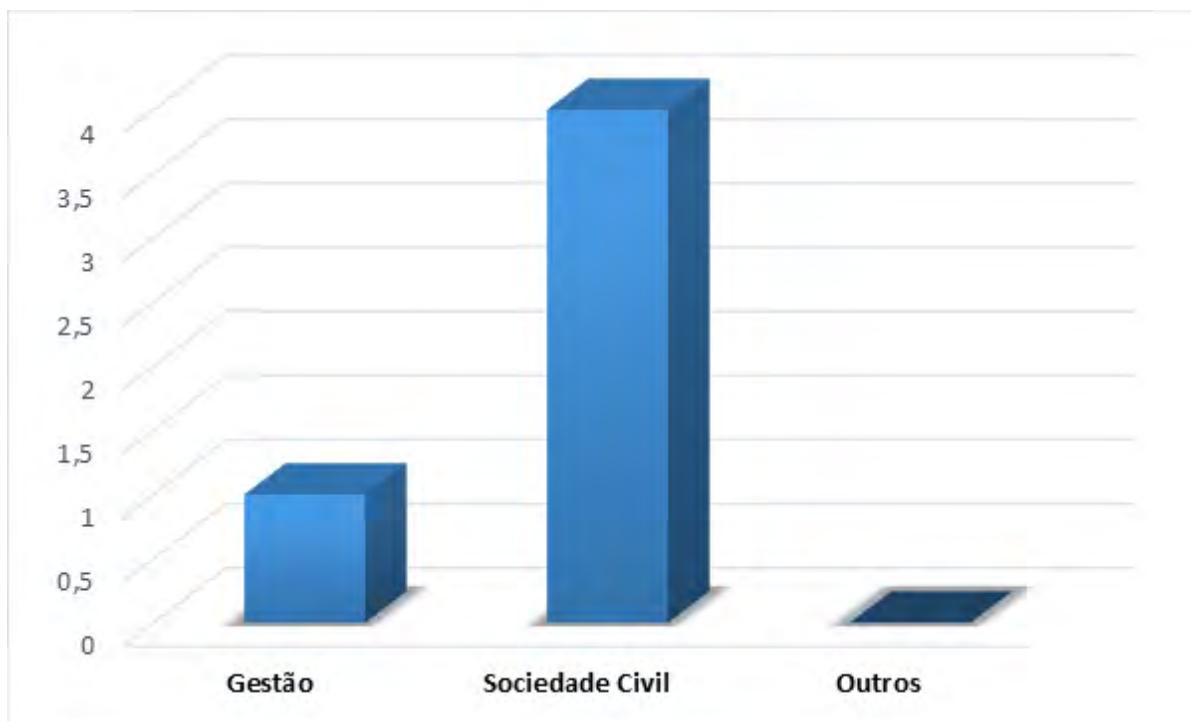
Fonte: Elaboração do autor a partir das entrevistas

A estimativa de tempo de participação dos conselheiros no CONDEMA é de dois anos, sendo permitida a sua recondução, conforme o artigo 7º do Regimento Interno. Uma

característica demonstrada no Gráfico 7, é que dos conselheiros entrevistados, a maioria estão no Conselho há mais de dois mandatos, cujo tempo de participação está entre 4 anos (40%) a 6 anos (20%), evidenciando uma possível experiência e familiaridade dos entrevistados no que tange a participação e conhecimento das demandas e histórico-institucional do Conselho.

O CONDEMA é um órgão bipartite e com frequência de reuniões mensais, composto por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, conforme discutido no subitem 6.1.2 e apresentado na Tabela 1 desse capítulo, diante dessa configuração foram questionados aos conselheiros entrevistados quais os segmentos de representação, organizado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Segmento de representação no CONDEMA Mossoró/RN



Fonte: Elaboração do autor a partir das entrevistas

As entrevistas revelam que a maioria dos conselheiros pertencia ao segmento da sociedade civil. A justificativa para a representação desse resultado residiu na existência de diferenças entre esses dois segmentos, uma vez que critérios como disponibilidade do conselheiro, acessibilidade, vocação, independência político-partidária e não dependência da gestão local são fatores que facilitaram a realização das entrevistas

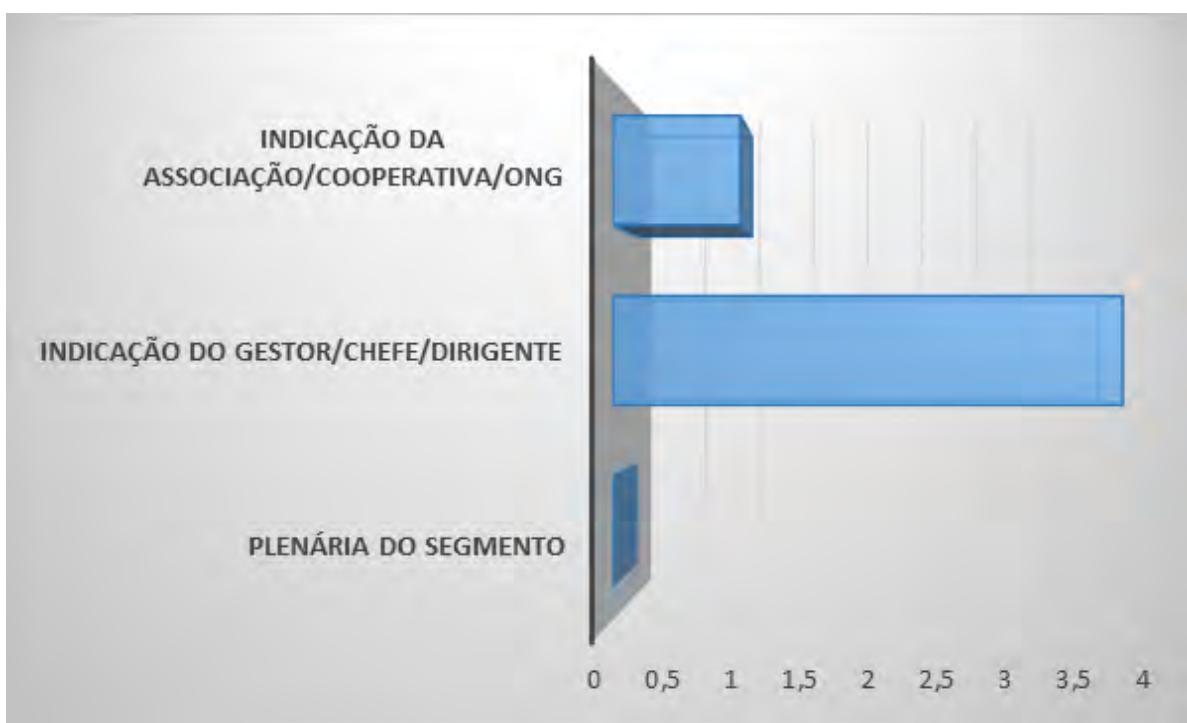
com esses membros. Posto que membros do poder público - ao passo que mudava a gestão municipal - eram trocados constantemente, tornando-se um fator para a não participação deste na pesquisa. Os que foram contatados justificaram sua não aceitação em participar da entrevista pelo pouco tempo em que participaram das reuniões, pela falta de assiduidade ou por ter participado porque fazia parte da gestão.

Nunes (2010) ao discorrer sobre à comparação da representatividade da sociedade civil e do poder público, afirma que os membros do Poder Público possuíam mais familiaridade com as políticas e questões ambientais locais e dos assuntos tratados no conselho, todavia, afirma também que alguns membros desse segmento participavam por obrigação.

No CONDEMA, conforme analisado nas atas, a relação entre as representatividades dos membros é marcada teoricamente pela descontinuidade do setor público e estabilidade da sociedade civil, embora a participação desse último nas reuniões não eram as mais propositivas.

Já no que concerne ao processo de escolha dos conselheiros entrevistados para representação no CONDEMA, foram elencadas três possibilidades a primeira seria por meio da indicação da associação, cooperativa ou ONG através de votação entre os membros dessa entidade, a segunda pela indicação do gestor (pelo prefeito ou presidente da entidade) e a última por plenária de segmento, conforme resultado no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Processo de escolha para representação no CONDEMA Mossoró/RN



Fonte: Elaboração do autor a partir das entrevistas

A maioria (80%) dos conselheiros entrevistados foi indicada pelo gestor/chefe/dirigente imediato da entidade que pertenciam. A indicação do gestor/chefe/dirigente que embora leve em conta critérios subjetivos, ao considerar a relação e afinidade do conselheiro com a temática do ambiental, pode gerar também uma participação imposta (BORDENAVE, 1992), pois a falta de plenária de segmento ou eleição dentro da organização pode inserir dentro do CONDEMA pessoas sem vocação e familiaridade com a temática ambiental, e descartar pessoas vocacionadas, possivelmente acarretando problemas como o desestímulo, a baixa frequência e os esvaziamentos dos Conselhos, essa situação pode ser vista nas falas dos conselheiros:

Na lei que criava o Conselho ele já vem definindo quais são as **representatividades**, dentre elas o Conselho [de classe profissional] já possuía um **acento nato**, então era encaminhado ao Conselho a indicação e o **Conselho [de classe profissional] iria definir quem seria a pessoa que iria representá-lo**. No meu caso, eu era servidor, eu era gerente da inspetoria regional daqui de Mossoró e a diretoria entende que eu era o mais indicado pra **assumir por ocupar a maior representatividade local** aqui (CONSELHEIRO 1).

O processo de **escolha se deu aqui mesmo na instituição** em **virtude** das **disciplinas que lecionava na área ambiental** (CONSELHEIRO 3).

O processo participação deve ocorrer de forma em que os representantes dos segmentos entendam as motivações de sua presença naquele espaço e o porquê foram indicados para participar, são esses pontos que dão sentido a participação do conselheiro.

Assim, foi questionado sobre a motivação deles terem sido indicados para participar do CONDEMA, tendo como ênfase nas respostas a relação profissional com a área ambiental:

Sinceramente, **devido a função que eu ocupava**. Então como eu era o gerente, eu que iria responder pelas demandas nesse outro Conselho, porque é o seguinte, nós tínhamos algumas dificuldades de encaminhar conselheiros para alguns Conselhos, não só participavam só desse, participavam de vários, e nós tínhamos essa dificuldade de encaminhar os conselheiros que não eram funcionários porque eles faltavam muito, eles de fato não exerciam a função que deveria ser feita e optou-se por conduzir os servidores por possuir essa obrigatoriedade de servir ao Conselho, então ele opta, ele optou durante um bom tempo em só indicar os seus funcionários (CONSELHEIRO 1).

Inicialmente pelo **fato de ser agente de um órgão ambiental**, segundo critério aqui interno nosso por ser uma **pessoa responsável pela administração** (...) pela **questão da análise da legislação**, enfim, **questões administrativas**, né? Eu sou...eu faço parte da administração, foi esse o critério (CONSELHEIRO 2).

A gente na época recebeu um comunicado via prefeitura, via secretaria para fazer parte, participar do conselho e eles pediam um membro indicado como **eu leciono as disciplinas de meio ambiente eu fui indicado na época** como professor (CONSELHEIRO 3).

Olha eu **tinha formação na área**, mestrado em meio ambiente, tinha **especialização e mestrado em meio ambiente**. Trabalhava exatamente **no setor da universidade que cuidava da área de meio ambiente**, tanto no interior

da universidade, quando no externamente, a gente fazia um trabalho interno de educação (...) Como eu trabalhava nessa área, nesse setor da universidade, **então eu fui indicado pra representar** a universidade (CONSELHEIRO 4).

Eu acho assim, porque, porque eu tenho assim **eu já tenho um trabalho que tem tudo haver** né? Com... com o tema o conselho, que eu debato muitas questões importantes que eu debato com a sociedade, Universidade, prefeitura, governo é.... federal, que eu acho que quando se fala do meio ambiente, e esse conselho é bom porque tem uma gestão compartilhada (CONSELHEIRO 5).

A percepção dos conselheiros sobre sua indicação para participar do conselho está centralizada no envolvimento em atividades voltadas para sociedade ou no âmbito da gestão municipal, outros entrevistados mencionaram a relação do desempenho de suas profissões, funções, trabalhos ou ocupações com as demandas, propostas, decisões e interesses focadas na áreas ambientais, que eram o elemento principal das deliberação no CONDEMA.

Sabendo que a maioria das indicações desses conselheiros adveio do gestor/chefe/diretor, e como mencionado anteriormente essas indicação pode levar critérios que levam em consideração características pessoais desses representantes que o fazem ser escolhas acertadas em termos de qualificação e relação, por outro lado a decisão de participar do conselho é uma concepção individual que embora seja qualificado, pode não haver a existência de vocação ou interesse de fazer parte, tomar parte ou ter parte (BORDENAVE, 1992).

Assim, questionou-se o motivo que fez os conselheiros entrevistados decidirem participar do CONDEMA. Os dados indicam como fatores motivadores a contribuição nas formulações de políticas públicas, propor ideias para promoção e proteção ambiental:

Eu achei que seria uma **oportunidade de contribuir** de alguma maneira né? A gente **tinha** muitas **ideias para pôr em prática**, por exemplo, **parcerias com o serviço público**, o órgão ambiental administrativo municipal, é... e uma **maneira também de estar a par das discussões com relação ao meio ambiente ao nível de município**, na esfera administrativa, isso viria a **somar a nossa atividade** que é repreensão e prevenção a crimes ambiental, então **juntaria o administrativo municipal** com a repreensão dos crimes ambientais (CONSELHEIRO 2).

Eu achei que eu poderia dizer uma contribuição boa. Eu tinha ideias que poderiam solucionar alguns problemas da cidade. Ideias que por sinal uma dela tentei muitas vezes implementar dentro do conselho e sempre que eu

tentava colocar na pauta da reunião era refutada (...) e eu tentei por várias vezes fazer com que o conselho, como é um conselho não apenas consultivo, mas um conselho deliberativo (...) **Mas eu nunca consegui, nem colocar em pauta**, porque como **o presidente do conselho era o representante do poder público** é...geralmente ele **não aceitava botar em pauta esse tipo de coisas** que fosse polêmico, e **que fosse causar gastos financeiros para o município**, que não era gasto de jeito nenhum [...] (CONSELHEIRO 4).

Embora houvesse a motivação dos conselheiros por uma participação interativa (PRETTY, 1995) e colaborativa (IAPP, 2014) alguns encontraram limitações na ocasião de propor demanda para ser deliberada pelo Conselho, o que corrobora com as situações destacadas anteriormente no item 6.2, em que o Conselho assume um papel de legitimador dos interesses do governo e o presidente do conselho é o protagonista em todas as reuniões ao qual desenvolve esse papel de direcionamento e estabelecimento das pautas.

Ainda mencionaram como motivação para participar do Conselho a relação entre o desenvolvimento de seu trabalho, área de estudo e as identificações com as questões ambientais.

Eu decidi participar porque eu já **tinha um conhecimento** lá desse setores né?... de como funcionava o processo de licenciamento e como **era minha área de estudo** também e **pesquisa** eu resolvi participar (CONSELHEIRO 3).

Porque assim, pra a gente discuti... como **eu trabalho dentro da associação, tem muitas coisas que tem pra ser discutidas**, dentro da própria associações, a **qualidade de vida** dos catadores, sobe alguma leis que poderiam ser aplicadas dentro da cidade para beneficiar...ajudar também né?... associação, na educação do povo, que eu acho que o conselho CONDEMA pode né?... e deve-se criar uma lei municipal onde as pessoa valorize o meio ambiente também... (...) o planeta tá precisando é d'agora, né d'amanhã não de algo ser feito (CONSELHEIRO 5).

No discurso dos conselheiros o ponto em comum essencialmente é a relação entre o desenvolvimento de seu trabalho, emprego, função ou ocupação e a contribuição nas atividades do Conselho na preservação e promoção ambiental. A expectativa entre a participação ideal e a real é apresentada em uma passagem do conselheiro 4 “*Eu achei que eu poderia dá uma contribuição boa. Eu tinha ideias que poderiam solucionar alguns problemas da cidade. Ideias que por sinal uma dela tentei muitas vezes implementar dentro do conselho e sempre que eu tentava colocar na pauta da reunião era refutada*”,

ao inicialmente ter expectativa de mudar e contribuir para resolução dos problemas ambientais do município e ao se deparar com os problemas abordados no item 6.2, que é a questão da predominância da pauta da gestão pública municipal, e dessa forma a participação do conselheiro é barrada ou descartada pelo presidente.

Um dos conselheiros entrevistados em dissonância da expectativa de participação no CONDEMA para contribuir, afirmou que sua participação foi imposta (BORDENAVE, 1992), pois ao ser questionado o motivo de participar respondeu “Por imposição, não foi porque eu quis, não me consultaram” (CONSELHEIRO 1), reflexo do processo de escolha para participação no conselho em que a maioria foram indicação do gestor.

Nesse subitem é possível acervar que a maioria dos entrevistados está há mais de dois mandatos participando do CONDEMA. O processo de escolha da maioria ocorreu pela indicação do gestor, chefe ou dirigente da entidade que os entrevistados representam. Na percepção dos entrevistados o que motivou sua indicação foi se relacionou com o desempenho profissional em áreas ligado a questões ambientais. O interesse em participar do CONDEMA esteve ligado a oportunidade de contribuir com as discussões ou por ter atuação na área ambiental o que representa do ponto positivo na participação por haver experiências anteriores, familiaridade e conhecimento prévio sobre as temáticas ambientais.

PAPEL E ATRIBUIÇÕES DO CONDEMA E DOS CONSELHEIROS

Para que haja uma participação interativa nos Conselhos é preciso que os participantes conheçam as suas atribuições e o papel da instituição que se está participando. É necessário que os conselheiros tenham conhecimento das possibilidades de atuação e como devem agir nesses espaços, além do conhecimento sobre meio ambiente e entender como ocorre o processo decisório específico dessa instituição, essas informações devem estar presentes na legislação de criação do Conselho, no regimento interno e em outros documentos administrativos emitidos para regulamentarem as atividades desses espaços.

Questionados sobre a existência de um Regimento Interno, 100% afirmaram que o CONDEMA de Mossoró possuía. Porém é necessário que os conselheiros tenham conhecimento não só da existência, mas do conteúdo do regimento interno, então ao perguntar se haviam lido, um afirmou “Não me lembro, eu não cheguei a ver esse regimento interno” (CONSELHEIRO 3), os demais afirmaram que leram mencionaram ainda que participaram da elaboração:

Li, inclusive a gente passou por uma... é um processo de reformulação, a gente outrora, a gente nomeou uma comissão para reformular algumas disposições do nosso regulamento, principalmente sobre a composição dos membros. Foi basicamente isso. Nas últimas reuniões as pautas foram essas, a modificação de algumas disposições do regulamento do regimento do conselho (CONSELHEIRO 2).

Cheguei... inclusive a participar da sua elaboração (CONSELHEIRO 3).

O CONDEMA passou por mais de uma reformulação no regimento interno, conforme se pode observar nas análises das atas (item 6.2), estando associadas às mudanças na gestão municipal e na composição do Conselho. As constantes alterações do regimento interno, embora sejam necessárias as melhorias dos procedimentos para tomadas de decisões, podem representar uma ameaça nas atividades e nos conhecimentos dos membros sobre esses procedimentos, uma vez que suas atribuições são constantemente alteradas e não há uma sedimentação do papel do Conselho e dos conselheiros.

A legislação municipal atribui o papel do CONDEMA, conforme visto no item 6.1, como órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, orientadora e deliberativa. Na visão dos conselheiros entrevistados o papel do conselho ambiental centra-se:

Bem, na época nós tínhamos uma **participação de regular, de orientar a gestão municipal, de propor medidas que pudessem fazer com que a gestão ambiental fosse mais eficiente**. Nós julgávamos os processos de infração no âmbito da gestão municipal, em nível de recurso. Existia uma aplicação administrativa, uma punição, e em nível de recurso nós que julgávamos (CONSELHEIRO 1).

O papel do conselho se resume a uma palavrinha é auxiliar. Eu penso que o conselho ele tem um papel de auxiliar os órgãos ambientais, (...) Eu acho que resume a auxiliar os órgãos ambientais. Muito... o papel do conselho é importante. **Regulamenta** uma lei, é por exemplo a Lei 2.818/2012, a lei de...da poluição sonora, a lei do paredão de som... uma lei municipal né?... O município ele tem **competência para legislar** sobre matéria ambiental, então

ter um conselho de pessoas, com membros, é capacitados e empenhados nessa atividade...é seria possível o próprio conselho **elaborar uma minuta de lei, uma regulamentação** de uma lei já aprovada, então eu acho que o importante é isso ai...o conselho auxilia, pode auxiliar, pode ser efetivo sim, nesse sentido (CONSELHEIRO 2).

Pelo o que eu vivenciei o papel é a **aplicação da legislação do meio ambiente a nível municipal**, então ele termina **deliberando** algumas situações em que ocorre o conflito entre a sociedades os empresários e o bem público (CONSELHEIRO 3).

As entrevistas revelam que a ideia central do papel legal do CONDEMA foi compreendida pela maior parte dos conselheiros por estarem centralizadas na orientação, julgamento e auxílio (orientação) da gestão e dos órgãos ambientais, ou seja, um espaço democrático e aberto à participação social. Outros conselheiros mencionaram que além dessas formas de atuação o conselho deveria agir mais para manter o equilíbrio ambiental, assim considerando que o conselho não desempenhava seu papel de forma parcial:

Eu acho que o papel do CONDEMA é tentar manter o equilíbrio do meio ambiente com a ocupação do solo dentro da cidade. Na hora em que você tem pro exemplo um rio que cruza a cidade e esse rio está morto praticamente há muito tempo, você vê que o CONDEMA não tá tendo aí... não está desempenhando o seu papel. Porque o que é que o gestor dizia: ‘Não nós estamos tentando salvar o rio fazendo a limpeza’, o que que eles tiravam? Eles tiravam aquela vegetação que nasce lá dentro (...) O problema é falta de oxigenação na água, devolva o oxigênio a água (...) Eu acho que aí sim ele estaria solucionando o problema (...) e aí existia a questão política: ‘Não que não vamos provocar gastos pra o município’ que colocar aspersores aeradores dentro do rio pra devolver oxigênio ia provocar não apenas a despesa, mas de colocar esses aspersores e fazer a manutenção. **Então tudo que fazia, que provocava despesas para o município era começado a ser barrado.** E o próprio **conselho era um arrecadador de recursos**, porque as **multas** que estavam sendo **aplicadas** estava levando recurso para o município, então **eu acho que o conselho estava cumprindo em parte a sua obrigação, mas não estava cumprindo no todo**. Que era tentar lutar para preservar o que existia de recurso hídrico e de preservação do meio ambiente (CONSELHEIRO 4).

A fala do conselheiro ao apresentar a forma como o CONDEMA vinha operando suas ações e decisões, retoma o problema da questão partidária (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2005; GIARETTA, FERNANDES & PHILIPPI JR.,

2012; CARDOSO & NUNES, 2015) dentro desses espaços, uma vez que a limitação da participação de alguns membros na proposição de pautas de interesse ambiental se justificaria no poder de influência da gestão nas decisões, pois para a:

A questão política partidária... o que não é de obra faraônica que, obra de maquiagem, mostra pra população como uma grande obra, começar a ser barrado. Porque fazer praça era uma coisa muito melhor porque você ia inaugurar, mostrava pra população e a população ia utilizar a praça diretamente. Mas um aspersor para devolver o oxigênio ao Rio Mossoró não era uma coisa que a população ia usar diretamente, ia usar indiretamente. E a população as vezes nem ia perceber que estava sendo beneficiada diretamente. Quer dizer, não era uma grande obra pra ser inaugurada com festa, com fogos, é... descerrando uma fita pra mostrar pra população que estava fazendo uma grande obra, na realidade seria uma obra até maior que muitas praças que foram feitas aí (...) (CONSELHEIRO 4).

Além do conhecimento do papel do CONDEMA, é necessário que os conselheiros saibam suas competências, comentados no subitem 6.1.2, para o desenvolvimento de suas atividades e atribuições. Para maioria dos conselheiros entrevistados as suas atribuições se restringiam na participação, estudo, discussão, avaliação e votação dos assuntos que eram levados ao conselho, havendo assim uma diferença de opiniões e visões desses conselheiros sobre esse ponto:

Lá o que a gente fazia era fazer as **leituras dos documentos** que nos **eram enviados** dos problemas, situações que nos **era mandada a gente fazia avaliação** e na **plenária** fazia a **discussão** na reunião (CONSELHEIRO 3).

Olhe nós no conselho nós **não tinha uma atribuição específica**, procurava **atuar de forma universal**. A gente não tinha câmaras de estudo, câmaras de pesquisa dentro do conselho. Que eu achava que deveria ter, poderíamos nos dividir em grupos e estudar cada um uma área específica, mas não tinha (CONSELHEIRO 4).

Não só é participar das reunião, **discutir** algumas coisas se eu achar que não tá de acordo, entendeu? Só é isso (CONSELHEIRO 5).

Em contrapartida a esse entendimento o Conselheiro 2 identificou que além da participação das demandas por meio apenas das pautas das reuniões, idealizou que seria preciso buscar parcerias e estabelecer contato com outros órgãos e organizações para defesa ambiental, estabelecendo, dessa forma, o que Pretty (1995) identificou como participação por Automobilização (ou participação pela mobilização da comunidade).

Na prática...vou explicar do ponto de vista de sentimento, o que eu sinto o que é um conselheiro... meu papel... eu fico de olho... no que acontece no trabalho, na sociedade, eu fico antenado com essas questões ambientais. Um assunto relevante, um assunto pertinente, eu absorvo, eu trabalho na minha mente, e no momento oportuno eu trago a discussão no conselho. Eu penso que esse é um papel do conselheiro, e não somente votar o que está na pauta que alguém botou lá pra definir como sendo é... a função do conselheiro, do membro do conselho, só votar o que alguém já botou em pauta. **Eu penso que além disso é você trazer ao conselho discussões.** É por exemplo ‘Ah é a possibilidade de uma polícia ambiental lavrar os autos de infração’, é... nos somos órgãos ambientais que trabalhamos com crime, a gente já faz o procedimento criminal, de repente a possibilidade de lavrar um auto de infração administrativo, um auto de infração ambiental, essa discussão é interessante levar ao conselho, discutir, debater no conselho no sentido de que se firmar um convênio, regulamentar essa prática, esse é um exemplo de como eu acho que o membro do conselho ele tem que agir, ele tem que vê uma demanda, vê o que acontece e levar para o conselho discutir, eu penso que é esse o papel do membro do conselho (CONSELHEIRO 2).

O conhecimento dos membros do conselho sobre suas atribuições é um dos fatores centrais no processo participativo, pois o entendimento da importância de como participar direciona os membros a busca de soluções dos problemas locais, posto que a participação ativa tende a ser benéfica para o meio ambiente.

Nesse subitem, as entrevistas revelam que a maioria dos conselheiros entrevistados tinham conhecimento da existência e leram o Regimento Interno, que constituiu um fator essencial para o reconhecimento de suas atribuições e do papel do Conselho. A participação da maioria dos conselheiros se restringiu a presença nas reuniões, estudo, discussão, avaliação e votação dos assuntos que colocado em pauta pelo poder público ou presidente do Conselho.

Nesse ponto a questão partidária foi levantada como um ponto que pode dificultar o processo participativo, uma vez que a condução do processo e as principais discussões centralizam nos assuntos do governo, o que revela uma possível influência da gestão no Conselho.

IDEIAS, DECISÕES E CONFLITOS NO CONDEMA

O processo participativo no CONDEMA surge com o estabelecimento de uma demanda que é colocada em pauta, apreciada, discutida e votada pelos conselheiros,

o caminho da concepção dessa ideia até torna-se realidade no município, todo esse percurso se constitui como uma concretização da atuação Conselho perante a sociedade, assim na visão dos conselheiros a maioria das demandas surgia como proposição da gestão municipal que apresenta a proposta para discussão no conselho, como se vê:

Bom por exemplo uma **regulamentação** né?... de uma **lei municipal**, ou um projeto de uma lei municipal, os membros **trariam a necessidade de haver essa produção legislativa**, né? Se **elaborava** uma **minuta**, um **projeto**, né? Depois de evidentemente se **nomeado** uma **comissão** né? Essa comissão ficava a cargo dessa atividade, e ao **final com aquele texto pronto se submeteria a casa legislativa**, a câmara municipal, é assim que seria o procedimento com relação a regulamentações, a produções legislativas (CONSELHEIRO 2).

As propostas surgiam lá no conselho, a secretaria mandavam pra gente um estudo da proposta, a gente verificava, tomava posição e no dia que se marcava a reunião do conselho a gente tinha as prerrogativas e falava sobre o tema (CONSELHEIRO 3).

Nesse primeiro ponto têm-se demandas político-estratégicas de atuação governamental que precisam ser regulamentadas ou decididas pelo órgão colegiado, assim o governo municipal utiliza o Conselho como forma de legitimar os seus atos. Diferente das proposições que são elaboradas pelos próprios conselheiros e surgidas nas discussões do próprio Conselho, que visam a regulamentação dos atos da gestão e dos problemas atendendo os anseios e necessidades das populações locais, conforme se vê nessa proposta que surgiu no conselho e concluiu com sua transformação em lei:

É... eu vou citar como exemplo o próprio **paredão**... foi **uma proposta que surgiu dentro do conselho** na época foi o próprio [Secretário de Meio Ambiente que era Presidente do conselho] **levou o problema para ser discutido lá**. (...) **surgiu a ideia de se fazer uma lei**. Então **formou-se uma comissão** para elaborar essa lei, essa lei foi elaborada e **foi remetida a câmara municipal**, e a câmara municipal **transformou em lei**, é...muitas vezes **a ideia de se elaborar uma lei nascia dentro do próprio conselho nos debates**. O problema era levado para ser discutido e a gente terminava ali...não sei quem foi que deu a ideia de transformar em lei, mas alguém do conselho deu a ideia e foi formado essa comissão e foi transformado em lei. Hoje é uma lei praticamente morta porque a gente tá vendo aí os paredões na cidade, de novo... **Mas é uma lei que existe, e se alguém começar a cobrar ela termina sendo colocado em prática** (CONSELHO 4).

Nesse processo participativo, ocorreram muitas ideias e sugestões de soluções para a tomadas de decisão, a maioria dos entrevistados afirmaram que as propostas e demandas apreciadas pelos conselheiros eram consideradas:

Sempre. Sempre existiam demandas. Aparecia todo tipo de demanda. **Demandas que beneficiavam interesses específicos, e diversas que também tinham uma preocupação com o meio ambiente.** Às vezes a gente vinha com uma pauta e surgiam outras discussões e acabava que a gente discutia outras demandas que não estavam pautadas, mas que objetivavam a preocupação com o meio ambiente (CONSELHEIRO 1).

Sim, eram consideradas, analisadas e registradas também (CONSELHEIRO 3).

Essas propostas teve inclusive proposta que foi transformada em lei. É por exemplo a proibição dos paredões dentro da cidade foi transformada em lei. Mais hoje a gente vê os paredões transitando com alto som dentro da cidade, significa que a lei já não tá sendo mais cumprida, é... e outras propostas é... foram consideradas também não transformadas em lei, mas o município resolveu adotar, mas é...nem todas as propostas terminavam sendo cumpridas (CONSELHEIRO 4).

As propostas do CONDEMA eram discutidas, apreciadas e aprovadas nas reuniões, porém a implantação dessas decisões estava condicionada a existência de um Conselho com continuidade, frequência de representantes e de reuniões, pois as proposições dependiam da atuação da gestão municipal para que essas propostas e soluções fossem levadas em consideração e implantadas, conforme entendimento de um dos entrevistados ao afirmar:

Quando se tinha um conselho atuante, se **tinham proposta**. Eu não consigo elencar aqui todas porque são muitas e faz tempo, enfim... Mas se considerava as propostas. Tanto que **se botava em pauta, se discutia, se nomeava comissão para** é... elaborar minutas para tentar regulamentar legislações municipais, enfim... **se considerava sim.** (...) De um tempo pra cá **o conselho ele ficou menos atuante, perdeu a efetividade**, tanto que aí não há o que se falar em considerar a proposta, mas **quando se tinha um conselho atuante, na minha opinião se considerava sim** (CONSELHEIRO 2).

A aprovação das demandas levadas ao CONDEMA era definida por votação, havendo debates entre os conselheiros para aprovação de alguma proposta levada ao conselho. Os debates podem ser observados anteriormente no item 4.2, nas análises das atas e confirmados por alguns conselheiros entrevistados que mencionaram que havia uma participação democrática no processo de votação, o que era colocado em pauta era apreciado e votado, conforme demonstrado nesses discursos:

Sim... previamente a secretaria encaminhava para os e-mails a pauta e pedia sugestões, nessas sugestões o sujeito podia adicionar algum assunto a pauta, ou opinar pela retirada daquele assunto da pauta, enfim era muito democrático. Funcionava realmente como um conselho. Então se votava o que se aprovava, né? Então aprovava o que se votava (CONSELHEIRO 2).

Existia muito debate principalmente quando a gente via que a proposta não era do interesse da sociedade civil. Não era interessante para o meio ambiente, a gente sempre procurava puxar o debate, e **depois havia a votação** (CONSELHEIRO 4).

A existência de conflitos nos debates dentro do CONDEMA é essencial para processo democrático, pois as discussões geradas poderiam mudar a opinião e decisão de membros na votação, tendo em vista que a relação de poder e organização dentro do conselho influência na deliberação em favor dos interesses do segmento mais organizado, é o que vemos no discurso do conselheiro:

Olha na medida em que a gente debatia, as vezes a gente conseguia mudar posições até de conselheiros que representavam é o segmento governamental, porque eles viam que estava errado, e terminavam algum deles terminavam votando contra as orientações. Não era sempre, era uma coisa rara, mas a gente conseguia. E muitas vezes a gente conseguia aprovar, ou não aprovar, propostas que a gente considerava inadequada. Portanto os debates serviam de alguma forma (CONSELHEIRO 4).

A participação pressupõe a existência conflitos de interesses e ideias (SOARES, 1992; ABRANCHES & AZEVEDO, 2004) dentro do CONDEMA conforme observado nas análises das atas de reuniões (item 6.2) diversas foram as divergências surgidas, o que é natural em uma democracia, contudo essas ocasionam conflitos de opiniões e argumentos públicos e privados que precisam ser resolvidos e por fim formar um consenso.

Nesse sentido, questionados aos conselheiros entrevistados se perceberam existência de conflitos, o destaque central apontado pelos entrevistados foi a relação entre o poder político e condução do Conselho pela gestão pública, que refletia em problemas no direcionamento das reuniões e pautas, inflexibilidade do dirigente e quebra de continuidade das reuniões, conforme se vê:

Algumas demandas eram um pouco conduzidas pela gestão, certo? A gestão ela era bastante participativa, bastante atuante, tinha muito interesse em fazer com que as coisas acontecessem, mas diversas demandas, elas vinham numa condução muito elevada e que modificar

aquela situação era um pouco complicado e às vezes a gente sentia uma inflexibilidade muito grande de quem estava conduzindo todo esse processo (CONSELHEIRO 1).

[...] Na minha opinião não se trataria nem de um conflito, eu penso que é mais uma **questão de gestão, de quebra de continuidade, tínhamos um secretário, depois começou a ser outro, e depois outro**, então essa questão, vamos dizer assim na minha **opinião política, porque secretários**, é certos agentes do serviço público **são agentes políticos**, então com mudança **de gestão um vai outro fica**, então isso **quebra a continuidade**. [...] (CONSELHEIRO 2).

Dentro do CONDEMA acho que o **poder político**. Você é... encontra no **próprio dirigente do conselho que é o secretário ou o gerente de meio ambiente** uma pessoa que segue uma ideologia política do prefeito. E quando você faz uma proposta que não vá de encontro ou que não atende ao anseios daquele político então você é logo barrado, né?. Então eu acho que **a política é uma das coisas que serve de barreira para que o conselho funcione como deveria funcionar** (CONSELHEIRO 4).

Essa situação conforme percebida no item 6.2, reforça a atuação estratégica do conselho na resolutividade dos assuntos da gestão e a participação dos membros tem se limitado a legitimar as propostas governamentais, a capacidade propositiva dos representantes sociais são limitadas, uma vez que as pautas das reuniões são eminentemente prerrogativa da gestão do poder executivo, havendo assim uma baixa participação propositiva dos conselheiros.

A existência de problemas surgidos desses conflitos são resolvidos nas próprias reuniões do CONDEMA justamente por meio das discussões, argumentações e pelas votações:

Por **voto...** se vota, se **põe em pauta e se vota** (CONSELHEIRO 2).

Na **própria reunião** cada um tinha os seus momentos de **fala e defesas**, os **problemas eram colocados** em prática, a **opinião de cada um** e no final via a **deliberação** de acordo com a legislação (CONSELHEIRO 3).

A gente vai pra **votação...** pra votação, lá **discute** né? Aí é... dessa maneira que é discutido. [...] (CONSELHEIRO 5).

Porém, alguns dos conselheiros entrevistados ressaltaram assimetrias nas representações no processo decisório no conselho, apontando a falta de conhecimento sobre a temática por parte de alguns representantes e a grande representatividade do

poder público municipal (TATAGIBA, 2005; GIARETTA, FERNANDES, & PHILIPPI JR., 2012; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012) como situação que favorecia a gestão:

Elas eram resolvidas, teoricamente, eram pra ser resolvidas com argumentos, então eu teria que estar bastante respaldado de argumentos pra poder resolver esses conflitos que existiam, porém algumas demandas eram colocadas num curto prazo pra ser analisado. Nós tínhamos também alguns conselheiros que não possuíam um esclarecimento sobre a temática e isso também dificultava bastante e a construção dos elementos, a composição do Conselho, ele favorece muito a gestão. Então nós temos, não lembro muito, mas tínhamos uma representação muito grande do poder municipal. Então, teoricamente, eles possuíam a decisão (CONSELHEIRO 1).

Ainda houve conselheiro entrevistado que relembrou o momento em que um problema específico foi levado ao conselho por meio da pressão dos membros da sociedade civil, em que a decisão político-estratégica do problema surgiu no âmbito do CONDEMA, e que tomou outros espaços, como é destaque:

Eu acho que na pressão e conversando com membros da sociedade civil é... e até convencendo alguns membros governamentais é... como por exemplo a gente propôs uma defesa do jumento na época que o promotor lá de Apodi resolveu propor que o jumento fosse usado na alimentação dentro das penitenciárias, o jumento que é encontrado nas estradas. Coisa que infringia a vários é... a lei e a própria defesa do animal, né?. A lei porquê? (...) Então a gente resolveu entrar na defesa e solicitou que esse tema fosse discutido dentro do conselho, e houve resistência, não queriam que o tema fosse discutido lá, mas a gente conseguiu convencer é... os outros membros do conselho a aprovar o tema como pauta do conselho, e o conselho saiu com um documento que foi enviado para OAB, que a OAB era quem estava tomando a frente dessa defesa nacionalmente, e foi um dos temas que a gente conseguiu empurrar dentro do conselho e que funcionou (CONSELHEIRO 4).

Nessa situação a resolução do problema foi resolvido com a proposição dos membros ao conselho, e posteriormente as decisões tomadas se basearam no controle (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), cidadania (NOBRE, 1999), auto-gestão (BORDENAVE, 1992), Empoderamento ou delegação (IAPP, 2014) ou uma participação interativa (PRETTY, 1995).

As entrevistas nesse subitem revelam que a maioria do processo deliberativo conduzidos pela gestão municipal, havia assimetrias de representações no processo

decisório que tinha como motivação principal a falta de conhecimento dos membros, a grande representatividade dos membros poder público e influência da gestão pública no processo decisório, se constituindo uma limitação a participação propositiva no Conselho, uma vez que a atuação dos membros se restringia a legitimar as ações estratégicas do governo municipal.

REPRESENTATIVIDADE E ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Analizando o processo de participação por segmentos é possível perceber que alguns membros se destacam mais do que outros, como foi demonstrado nas atas de reuniões, ao serem questionados sobre quem mais se destacavam propondo ou criticando situações ou ideias temos os seguintes posicionamentos:

Na realidade a única representatividade que era bastante negligenciada ou dificilmente participava era a representatividade do legislativo, se eu não me engano, então os vereadores eles não participavam, não existia um vereador representante, nem ele nem o suplente dificilmente iam, mas **a maior participação de fato era da gestão municipal**, mas nós tínhamos uma participação bastante interessante da sociedade civil, agora não lembro de fato, se eu lesse eu conseguia associar (CONSELHEIRO 1).

A maior parte dos conselheiros era do próprio setor público que mais se destacavam, talvez porque **tinham mais tempo** de acesso as informações, **facilidade de acesso as informações** (CONSELHEIRO 3).

A prefeitura ela... tem muito projetos, que eu creio que assim (...) **vejo mais decisões que vem parte do poder público**, e alí a gente é quem vai decidindo as coisas. Se dá se...eles botam as propostas, eu acho que era também assim a parte de organização que... é toda... montasse e quando chegasse aqui também amostrasse (...) a gente vai discutir isso...vamos discutir com a comunidade... e também trazer essa proposta. **Não poderia ser só da prefeitura**, mas das entidades civil (CONSELHEIRO 5).

A maioria dos entrevistados destacou que os membros do poder público eram mais propositivos nas propostas apresentadas dentro do CONDEMA, e tinham influência nas votações e se destacavam mais nos debates, levantando como possíveis motivações a facilidade e o acesso às informações e por controlarem as reuniões (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2006; PEREIRA, LIMA & MARTINS, 2013), conforme

levantamento nas análises das atas. A figura do presidente atrelada a gestão municipal refletia no direcionamento das decisões, nos assuntos colocados em pauta e na legitimação das ações governamentais.

Alguns conselheiros elencaram uma participação de destaque de alguns membros da sociedade civil, como a atuação dos segmentos de Conselhos de Classe e as Instituições de Ensino Superior se configuravam como um dos setores da sociedade civil que mais se destacavam, conforme se vê:

O segmento da OAB, o segmento da sociedade civil geralmente eram setores que mais se destacavam, era os segmentos das instituições de nível ensino superior eram as instituições que mais se destacavam com propostas e oposição a certas propostas que eram inadequadas. Porque não tinham nenhum compromisso político com ninguém, não eram atreladas a nenhuma política, eram atreladas a próprio interesse em participar de dá contribuição. **A questão política comprometia na medida em que tinha que seguir orientações, tinha que seguir padrões que atendessem aos interesses daquele grupo político** (CONSELHEIRO 4).

A não vinculação com a gestão municipal foi a justificativa levantada para uma participação mais ativa dos membros da sociedade, uma vez que os membros representantes do poder público tem aparentemente uma participação imposta por estar vinculada por compromisso político e atuando no interesse de grupos políticos (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; NUNES, 2010), o que comprometem o processo participativo.

O conselho precisa intervir na esfera do real para que as decisões tomadas pelos conselheiros possam se tornar realidade nas políticas locais, assim, o controle *a posteriori* das decisões tomadas dentro do CONDEMA se constituem elementos necessários para compreenderem as áreas de atuações dos Conselhos e entenderem como os processos participativos dentro desses espaços repercutem na defesa ambiental e na conduta social. Para os conselheiros entrevistados as decisões que mais reproduziam efeitos eram as demandas de julgamentos e aplicações de multas, assim como aquelas que dependiam da gestão municipal para executar, como se vê:

Algumas decisões que nós tomávamos, elas **eram executadas pela a pasta de meio ambiente** e outras demandas eram executadas, precisavam de criações de lei, enfim, necessitavam de outros elementos. **As que dependiam da gestão da secretaria eram executadas.** Eu imagino que sim. Nós não tínhamos um acompanhamento de execução de fato (CONSELHEIRO 1).

Algo que realmente produzia efeito. Algo que tinha efetividade. Que produzia efeito no mundo jurídico era **o julgamento dos Auto de Infração. Isso aí com certeza produzia bastante efeito.** A gente julgava as infrações, se analisava processos de infração, e a gente julgava. Então nesse sentido havia muito efeito, né? Muito efeito das decisões do conselho (CONSELHEIRO 2).

Sim, se torna realidade algumas pagavam até recursos e a própria secretaria era designada um fundo e ela própria recebia esse recurso (CONSELHEIRO 3).

No segundo período de análise (2013-2015), a atuação do CONDEMA no processo de tomada de decisão foi estratégica, porém uma particularidade foi o grande número de pautas de apreciações, julgamentos e recolhimentos de taxas e multas ambientais. A limitação da atuação do Conselho a ser um órgão julgador foi questionada pelos membros do conselho e se tornou um fator de descontentamento de alguns, por se restringir atuação do CONDEMA nas atribuições técnicas e burocráticas, como se vê na fala do conselheiro:

Bom nessa linha de proposta, assim... foi muito pouco né?... com relação a produção legislativa, isso aí foi quase inexistente de fato, realmente. **A gente meio que se limitava muito ao debate, né?... e a... discussão das infrações, certo?... era mais nesse sentido.** Com relação a produção legislativa, ah sei lá... projeto de lei... há de se reconhecer que era muito pouco. Os encontros **eles eram mensais e a pauta era muito grande, principalmente com relação a julgamento de auto de infração.** O que de alguma forma, em algum momento gerou questionamento de **algum dos membros, que achavam que a gente estava basicamente se limitando a sermos julgadores de auto de infração**, levantou-se essa discussão em outra oportunidade. Se **questionou isso que estávamos mais sendo julgadores de auto de infração** do que propriamente, vamos dizer assim é... mais... **atuante no sentido de resolução, de legiferação em si.** Realmente **houve esse descontentamento por parte de alguns**, não seria de as pautas se voltaram muito a julgamento de auto de infração (CONSELHEIRO 2).

Essa situação, conforme Acselrad (1996), Cohn (2009) e Fonseca, Bursztyn & Moura (2012), se caracteriza como a presença da tecnificação, burocratização e linguagem especializada nas deliberações que desvia o debate estratégico das políticas ambientais, esvaziando o cunho político dos Conselhos ao ponto de dominar o que se decide, tornando os Conselhos instâncias secundárias do cenário democrático participativo.

A participação não se limita em apreciar e votar. O controle das decisões é necessário para tornar as decisões do CONDEMA aplicável nas esferas jurídica, política e social local. Assim o acompanhamento das propostas aceitas e acatadas nas reuniões e a sua implementação pela gestão é uma atribuição dos conselheiros. Diante disso apenas um entrevistado afirmou: “Nós não tínhamos controle de acompanhamento (CONSELHEIRO 1), os demais afirmaram que o acompanhamento se dava pelo repasse nas reuniões, na observação de ocorrências de situações de proibições deliberadas e pelo questionamento aos demais membros do Conselho, conforme as falas dos conselheiros abaixo:

Esse **acompanhamento** era **através das reuniões**, quando havia alguma reunião que não participava na próxima era repassado o que havia acontecido na anterior, portanto, o acompanhamento era dado através desse repasse (CONSELHEIRO 3).

Na época que eu era conselheiro **eu acompanhava**. Na medida em que a gente **via qual era o problema que a gente estava tentando solucionar**, a gente procurava **observar aquele problema dentro da... do município** se **continuava**, se não continuava, e se aquela solução que a gente tinha proposto se estava sendo implementada, no caso dos paredões, por exemplo eu várias vezes liguei para polícia ambiental denunciando que existia paredão tocando em tal lugar, pra que a lei fosse cumprida (CONSELHEIRO 4).

Eu acompanho, que eu **pergunto quando eu chego**. Eu chego querendo saber... eu falo lá com o presidente, assim outra coisa que eu achava, eu não só contra, mas do ponto de vista eu achava que não era pra ser assim não poderia ser um secretário o presidente do conselho, no meu ponto de vista, eu não sou nada contra. Porque fica muito assim ‘ah porque fulano é dali, sabe como é essa história de política...fulano tem um cargo de confiança e é presidente do CONDEMA, eu acho assim...pra mim essa história mais política, que poderia sim ser uma pessoa funcionária pública, mas cargo indicado, ‘ah fulano é secretário’...que já era secretário de uma coisa e do CONDEMA, tudo tá ligado ao município, que você sabe como é que fica a história, enfim termina uma questão política, assim e... eu acho que o conselho CONDEMA era pra ser uma entidade, um órgão que é de responsabilidade, um órgão que não poderia ter política, entendeu? Envolvida. [...] (CONSELHEIRO 5).

O acompanhamento da implementação das decisões do CONDEMA é necessário para o conhecimento dos conselheiros em relação às atividades e atuações do conselho, a sua capacitação para atuar nas demandas surgidas, pois o acompanhamento e o controle proporcionam aos conselheiros meio de fundamentações, informações e orientações para o desenvolvimento do seu papel nas discussões.

As entrevistas revelam que os membros representantes do poder público tinham uma participação mais propositiva nas apresentações e discussões de propostas apresentadas, portanto, tinham maior influência no processo decisório pela questão do tempo e facilidade no acesso às informações. As pautas se restringiram a atuações técnicas e burocráticas especializadas pelo julgamento dos autos de infrações ambientais, limitando a participação e contribuindo para o esvaziamento do Conselho.

VANTAGEM DA EXISTÊNCIA E DIFICULDADES NO FUNCIONAMENTO DO CONDEMA

O CONDEMA proporciona a participação de diversos atores sociais, de segmentos do governo e da sociedade civil, que interferem diretamente no processo de formulação e implementação de políticas ambientais no município de Mossoró, a existência desse espaço permite o exercício da democracia e da participação da população nas decisões ambientais.

Assim, os conselheiros foram questionados sobre as principais vantagens decorrentes da existência do CONDEMA, e apontaram:

Oh só em se dá voz, oportunidade de... representantes de diversos segmentos da sociedade, e dos órgãos públicos chearem em um local e poder dá suas opiniões, trazer as demandas, discutir, se virá resolução, uma lei, eu acho que é uma vantagem formidável. Se regulamentar uma lei que já existe, você revogar um dispositivo de lei que você não concorda, você levar uma discussão a pauta... (...) é produzir, é trazer do mundo real demandas que você julga viáveis, essa é a grande vantagem (CONSELHEIRO 2).

As que eu vejo é a participação da sociedade de acordo com os seus setores e seguimentos o que torna seu processo muito mais dinâmico e muito mais transparente (CONSELHEIRO 3).

Por que é aonde representa todo né? Tudo que acontecer dentro do meio ambiente que o conselho...primeiro o órgão do conselho do CONDEMA que deva está consciente. Agora é aquilo que eu disse, tem que ser mais divulgado, a sociedade deve saber o que é o CONDEMA, não adianta ficar só aqui entre quatro paredes, mas a gente devia ter um trabalho estendesse pelas a universidade, que você sabe que é onde está o foco da nossa cultura vai ser nas escolas, aonde que as pessoas, os jovens já sabem, porque você perguntar o que é CONDEMA... um bocado de gente não vai saber. (...) (CONSELHEIRO 5).

As vantagens apontadas pelos conselheiros giram em torno da participação, poder decidir, discutir, dar voz aos segmentos representados, preservar o meio ambiente, regulamentar lei e a transparência das ações ambientais, reconhecendo a importância dessa arena política para o desenvolvimento local, destacando ainda que deveria ser primordial a presença desse Conselho em todos os municípios, tendo em vista a natureza transdisciplinar do meio ambiente.

Outro conselheiro questionou sobre os impactos positivos do Conselho no meio ambiente local e destacou problemas em sua **formação e estruturação** como um dos fatores que poderiam ter influenciado na (in)evolução do andamento e funcionamento e no engajamento do membro do CONDEMA, em que se vê essa problemática a partir dessa visão:

[...] eu estava dando uma olhada em algumas decisões e alguns encaminhamentos que nós tínhamos tomado na época e verificava-se que elas trouxeram uma evolução significativa naquele segmento, mas é **muito preocupante saber que de lá pra cá pouquíssima coisa evoluiu, se é que evoluiu, e se é que continuou nessa sequência**. A gente percebe que muitas coisas precisam ainda de uma intervenção por parte do Conselho. O Conselho ele precisava ser bem mais ativo, só que era **um Conselho que estava se estruturando**. Um dos grandes problemas é justamente **essa organização do Conselho e reestruturação do Conselho**, então, eu tenho um Conselho que está ativo, depois ele se torna inativo, então pra eu reativar um Conselho é muito complicado, eu retomar os trabalhos é muito complicado. **O andamento e o funcionamento do Conselho ele depende muito dos membros e a gente precisa ter uma equipe com conselheiros bastante empenhados e a gente conseguiu apropriar-se de alguns benefícios** [...] (CONSELHEIRO 1).

Como visto anteriormente nos dois itens 6.1 e 6.2. o CONDEMA surgiu em 2009, primordialmente, como uma exigência para implantação do processo licitatório no município, ao passo que o conselho assumiu várias demandas estratégicas da gestão municipal, porém tem seu funcionamento diminuído tanto em virtude da produção legislativa (normas, resoluções, etc), frequência de reuniões até sua desativação em 2015 e posterior esforço para reativação, essa descontinuidade das ações dificulta visionar a manutenção das ações e os ganhos oriundos da participação no conselho.

Diante das falas dos conselheiros sobre a vantagem da existência do CONDEMA, pode-se ser sintetizado em forma de nuvem de palavras (Figura 9), como se vê abaixo:

Figura 9 - Nuvem das vantagens da existência do CONDEMA Mossoró/RN



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

A figura apresenta como eixo central as palavras *experiência* e *discutir*. Em segundo plano tem-se as palavras *vantagem*, *evoluiu*, *aprova*, *complicado*, *orientar* e *punição*. Em terceiro plano aparece palavras como *andamento*, *equilíbrio*, *acordo*, *concorda*, *decisões*, *dúvidas*, *apropriar*, *categorias*, *diversos*, *divulgado*, *aplicar*, *encaminhar* e *funcionamento*.

A própria existência do conselho configura-se um ponto positivo da participação, posto o simples fato de existir contribui para discussões participativas e maior presença de políticas ambientais em relação aos municípios sem esses conselhos (MELLO, 2010; SEVERO, 2014). Para os conselheiros do CONDEMA a existência tem sido positiva por proporcionar discussão, decisões e aplicação de políticas ambientais locais.

A motivação para a existência do CONDEMA apresentou um ponto questionado pelos conselheiros que são as principais dificuldades para o funcionamento desse órgão. A literatura (PRESOTO & WESTPHAL, 2005; TATAGIBA, 2005, GOHN, 2006; SOUZA & NOVICKI, 2011; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012; CARDOSO & NUNES, 2015) tem apresentado problemas como frequência de

conselheiros, continuidade de reuniões, falta de estruturas, membros vocacionados, falta de conhecimento e acesso à informação, não representatividade dos representantes, assimetria nas relações de poder, controle das elites e gestão no processo deliberativo, dentre outros.

No Conselho Ambiental de Mossoró as dificuldades apresentadas pelos entrevistados estão ligadas à descontinuidade das reuniões que inviabiliza seu funcionamento, a frequência dos conselheiros e ainda foi mencionada a questão estrutural conforme se observa nos discursos:

O conselho hoje ele não funciona, eu não recordo quando foi a última vez que eu fui a uma reunião do conselho, não recordo. O porque eu só presumo que seja essa **quebra de continuidade**. Então pra que isso aconteça, primeiramente **o conselho vai ter que funcionar**, vai ter que existir, e na prática não está existindo, **não está funcionando**. Então primeiramente antes de qualquer discussão é fazer o conselho funcionar (CONSELHEIRO 2).

Eu acho assim, eu ache que primeiro tem que **arranjar um local**, primeiro tem que **ter uma divulgação**, viu que... É um órgão que sem ele não é registrado, porque **ele não é conhecido**, em... **um local onde as pessoa tem acesso, saber o que é conselho** (...) que **tenham sua central pra receber suas demandas**, que muitas vez aqui a gente só tem reunião ‘ah chame fulano’. (...) Eu creio que fica a **frequência do pessoal não vem**, só se acostuma vim mês em mês, sabe que você trabalhar uma entidade, se manter e **se articular com as pessoa pra participar de reunião**, disso e aquilo outro é difícil, imagine você faz uma reunião em uma necessidade, de repente o conselho ‘não a gente tem que aprovar isso, vamos chamar os membro, vamos chamar o conselho pra ver se dá certo’ ai discute aquilo, discute ou questionou, foi aprovado e acabou, pronto ali morreu, você **não tem aquela frequência direto**, eu acho que tinha que ter essa (CONSELHEIRO 5).

Além dos fatores descontinuidade, frequência e estrutura do CONDEMA, a questão política na composição do Conselho foi mencionada uma vez que a presidência do CONDEMA, conforme a legislação e o regimento interno explicitado na Tabela 1 do subitem 6.1.1, é ocupada pelo secretário ou gerente da pasta do meio ambiente do município, o que reflete uma dependência da existência do conselho ao governo municipal, conforme se observa nas falas dos conselheiros:

As principais são no **setor público** existia também **quando dava a saída de alguns secretários e entrada de outros os processos paravam também**, então **vai muito de quem tá a frente daquele conselho ou da secretaria**

que é responsável pela formação do grupo, estruturalmente na maioria das vezes a gente se reunia na biblioteca central que tem o auditório e lá ocorria as reuniões (CONSELHEIRO 3)

Eu acho que é o **interesse dos gestores públicos**. Quando eu falo **gestores públicos** não é o gestor da área de meio ambiente, o secretário, o gerente de meio ambiente é o prefeito mesmo. **O interesse do prefeito de preservar o meio ambiente da cidade**, de não é... implementar políticas que cheguem a degradar o meio ambiente. Na hora que **ele tem esse interesse de preservar o meio ambiente da cidade**, ele deve dar todo poder ao conselho de defesa do meio ambiente para que ele atue, e atue é... de forma concreta (CONSELHEIRO 4).

A falta de estrutura é um dos problemas que atinge todos os Conselhos gestores de políticas públicas, a limitação de recurso e a falta de interesse dos gestores públicos são apontados como fatores para não se estruturar e institucionalizar os Conselhos no âmbito local, enfraquecendo a participação popular por vias administrativa. Essa situação coaduna com o pensamento de Presoto & Wespahl (2005) ao afirmarem que os conselhos tem se constituído como um instrumento de poder nas mãos dos gestores governamentais como foram de legitimar seus atos e cumprir ilusoriamente o controle e fiscalização da gestão pública, em nada se investindo para o seu processo de crescimento, estruturação e consolidação das ações e de suas atividades.

O CONDEMA possui em grande parte de suas ações características da ação governamental, ou seja, na sua configuração o governo municipal que é o mediador dos conflitos legados a essa arena, e ainda protagoniza as diversas demandas levadas a seu crivo. Tudo isso associado à fraca participação da população, ao desinteresse e a falta de disponibilidade dos membros repercute no engajamento político da sociedade nas causas ambientais, no cumprimento das reuniões e na representatividade do interesse da coletividade (SOARES, 2013)

As dificuldades para o funcionamento do CONDEMA podem ser sintetizadas na forma de nuvem de palavras (Figura 10), como se vê:

Figura 10 - Nuvem das dificuldades para o funcionamento do CONDEMA Mossoró/RN



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

Em um plano central a figura apresenta a palavra: *reunião*. Em segundo plano, relacionando-se com a palavra central, tem-se as *interesse* e *frequência*. E em terceiro plano aparecem as palavras: *públicos*, *gestores*, *entidade*, *chamar*, *recordo*, *preservar*, *discute*, *funcionar* e *prefeito*. A sintetização das falas através das palavras mais frequentes aponta para os problemas elencados por Tatagiba (2005), Presoto & Westphal (2005) e Cardoso & Nunes (2015), também presente no CONDEMA de Mossoró, que é as desigualdades nas relações de poderes dentro dos arranjos participativos, domínio da elite local e relações de dependência do conselho com o poder público sobre o processo deliberativo, todas essas questões constituem óbices a participação democrática nesses espaços.

As dificuldades elencadas se tornam os desafios que o CONDEMA deve enfrentar para consolidar o seu funcionamento e efetivar o processo participativo. Nesse sentido os conselheiros entrevistados emitiram opiniões do que poderia ser feito para melhorar a participação e o controle social dentro do Conselho.

Os conselheiros entrevistados levantaram questões em torno da composição, paridade e escolha dos segmentos representantes no conselho, atreladas a disparidade de condições de participação entre os membros dos segmentos e a bipolaridade entre a representantes de defesa e de poluidores do meio ambiente (AVRITZER & PEREIRA, 2005; GOHN, 2006), como se vê:

Eu acho que a gente é muito **presa a uma estrutura de composição dos conselheiros** (...) E que a **composição fosse mais participativa e dinâmica, não atrelada simplesmente a esses segmentos**, podendo até ser uma **escolha eletiva**, então assim, são funções indicadas e semelhante ao que acontece com cidades, onde a gente encaminha os representantes de cada segmento, pra gente escolher os representantes de cada segmento nós fazemos uma eleição entre cada segmento, então eu estou dando a **possibilidade de ter alguém do outro segmento que queira contribuir e não indicar alguém do segmento**. **Então eu acho que isso poderia ser algo mais justo** (CONSELHEIRO 1).

Haver a **participação dos membros no conselho ele tem que haver efetivamente**, o primeiro passo. **Conselho existir, ser atuante, funcionar regularmente**. Segundo a participação do membro no conselho, eu acho que tem que se dá a **nomeação de pessoas vocacionadas**, certo? Porque se você tem **vocação**, tem interesse, você tem **motivação**. Pessoas que **lidam diretamente com a questão ambiental por convicção**. Então a participação dos membros no conselho seria melhorada, seria majorada se escolher pessoas com o objetivo único e exclusivo de desenvolver suas vocações. Então é **ir para lá quem realmente tem interesse em ir, não é ir porque um chefe nomeou, não é ir porque foi convidado não**. É ir porque se preocupem, se interessem em ir, a **participação na minha opinião se melhora com o interesse**. Isso é **individual** de cada um. ‘Ah não há estímulo...’ certo? Como é que eu estímulo, não... se você tem a vocação pra isso, você quer ir, tem interesse em ir, não precisa de estímulo, é ter **consciência** que é importante, que é necessário e ir, porque gosta (CONSELHEIRO 2)

Para o melhoramento da participação foi sugerido a mudança no processo de escolha dos membros do CONDEMA, um problema que afeta a participação em virtude dos possíveis “vícios” desse processo, pois muitas vezes os gestores tendem definir a representatividade no conselho ou indicar/convidar atores que não causem resistência ao governo, as trocas periódicas dos conselheiros e a falta de avaliação e monitoramento da atuação dos conselheiros colaboraram para o domínio do poder nesse espaço, gerando as assimetrias na participação e domínio do poder público no processo deliberativo (TATAGIBA, 2005; PRESOTO & WESTPHAL, 2005; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012).

O processo de escolha e composição dos membros, conforme mencionado anteriormente, tende a deixar de fora representante de segmento que tenha estímulo, vocação, aptidão e interesse em participar de um Conselho com discussões ambientais. Problema esse apontado pelos conselheiros como um dos motivadores para existência/funcionamento do conselho e para participação dos membros nas reuniões.

Ainda no sentido da composição, um conselheiro defendeu a ideia de não existência da paridade, mas que o Conselho deveria ser um espaço majoritariamente ocupado pela sociedade civil organizada, como se vê:

Eu acho que como a **sociedade hoje vive em função dela própria**, e não dos órgãos governamentais **eu acho que todo conselho deve ter majoritariamente é sociedade civil**, e não é ser metade sociedade civil e metade é governamental, porque **um conselho deve viver em função da sociedade e não dos órgãos governamentais**. Então eu acho que **a sociedade civil deve ser majoritária dentro de todo o conselho** (CONSELHEIRO 4).

A proposta do conselheiro se contrapõe à própria ideia das instituições participativas que visam primordialmente a participação paritária ao se criar um elo entre o poder público e a sociedade civil como forma de garantir a participação popular nas decisões públicas e controlar as ações da gestão.

Essas diferentes visões entre os conselheiros demonstra a heterogeneidade da composição do CONDEMA ao encontrarem divergências e dúvidas dos conselheiros sobre a real função do Conselho. O desconhecimento, falta de acesso à informação e capacitação dos membros, segundo Gohn (2006), tem se constituído obstáculo a participação, pois a existência de uma participação efetiva no conselho precisa ser qualificada, e só se consegue ao munir os membros de informações e conhecimentos sobre o funcionamento desse Conselho. Uma das motivações para o desconhecimento dos conselhos é o pouco tempo que surgiram no país e a pouca transparência e/ou ausência na divulgação das ações desses espaços para a comunidade externa.

Nesse sentido uma conselheira sugeriu a necessidade de capacitação dos membros do conselho (SOUZA & NOVICKI, 2011; NUNES, PHILIPPI JR. & FERNANDES, 2012), a publicização das suas ações e a popularização desse espaço nos meios de comunicação social (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004) como forma de publicizar a existência do conselho para sociedade:

O CONDEMA ter o órgão dele, já a entidade aonde vá levar, **capacitar os conselheiro e as pessoa de dentro**. Como participa professor que a gente vê... e ‘dali’ tá levando esse controle pra entidades, pra comunidade, pra todo mundo. Ter uma entrevista falando um pouco do conselho no rádio, na televisão (CONSELHEIRO 5).

Além desses pontos destacados, o conselheiro 1 em sua fala destacou a importância da associação do CONDEMA a outros conselhos de temáticas similares como forma de melhorar e fortalecer a participação social nesses espaços:

[...] o CONDEMA ele trata de algumas demandas que poderiam ser tratadas também num âmbito maior, por exemplo, aquilo que eu coloquei que **o meio ambiente é trabalhado de forma dissociada do desenvolvimento urbano**. Eu acredito que se ele se **associasse ao desenvolvimento urbano**, porque ele de uma certa forma é desenvolvimento urbano, **o Conselho teria uma força maior, teria um poder maior e poderia conseguir exercer melhor as suas funções**. [...] (CONSELHEIRO 1)

O meio ambiente enquanto área complexa e transdisciplinar têm sido tratado de forma dissociada de outras áreas com as quais deveriam interagir, é o caso do CONDEMA que não se fez presente em discussões de outros conselhos municipais que possuem discussões ambientais como: saúde, educação, desenvolvimento urbano (cidades e/ou infraestrutura), desenvolvimento rural, alimentação escolar, turismo, culturas e outros conselhos que podem inserir a discussão ambiental em suas pautas.

Esse processo de integração de conselhos poderia proporcionar além do fortalecimento da democracia e da participação popular, o aumento do poder de decisão na gestão e fortalecimento das estruturas dessas instituições participativas. Porém, a maior parte das discussões do CONDEMA se resumiu ao meio ambiente natural e artificial, poucas foram pautas que tratou-se do ambiente cultural e do trabalho, havendo uma negligência com as questões ambientais pela gestão e a coletividade.

Diante de todas as sugestões para melhoria da participação e do controle social no CONDEMA, é possível sintetizar os discursos na forma de nuvem de palavras (Figura 11), como se vê:

Figura 11 - Nuvem das sugestões melhorar a participação e o controle social no CONDEMA



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

Em suma, o plano central da figura tem-se a palavra: *segmento*. Em segundo plano, relacionando-se com a palavra central, tem-se *interesse*. No terceiro plano aparece as palavras: *pessoas* e *estímulo*. Em quarto plano tem-se as palavras: *metade*, *governamentais*, *escolher*, *vocação*, *composição*, *órgãos*, *funções*, *membros* e *representantes*, que se correlacionando entre si tem-se os principais pontos apontados pelos conselheiros para o melhoramento da participação e do controles social no CONDEMA, destacando também por Soares (2013), que o comprometimento da representatividade dos interesses da sociedade no conselho pela falta de interesse, disponibilidade e vocação de alguns membros.

A partir de todas as análises da perspectiva dos conselheiros em relação ao meio ambiente e às particularidades do CONDEMA, tais como atribuições, competências, composição, aspectos positivos, dificuldades, funcionamentos e principalmente a representatividade, observa-se que os limites da representatividade repercutem em questões como a assimetria nas relações de poder, domínio do poder público sobre os processos deliberativos (PRESOTO & WESTPHAL, 2005), defesa de interesses

particulares nos assuntos do conselho e levantamento de demanda para soluções de problemas que não representam as necessidades reais da população local (NUNES, PHILIPPI JR & FERNANDES, 2012).

Assim, os conselheiros foram questionados se o CONDEMA representa os anseios da sociedade com relação a questão ambiental local, uma vez que é necessário que o conselheiro comprehenda a importância da sua representação não apenas para o seu segmento, mas para toda coletividade que não faz parte de um segmento específico, nesse sentido um conselheiros aponta que o CONDEMA representava “*De forma muito tímida eu acho, muito pequena*” (*CONSELHEIRO 1*) e outro afirmou que “*Pelo menos naquele momento sim*” (*CONSELHEIRO 3*).

Outros conselheiros levantaram a questão do desconhecimento da população como um fator impeditivo para definir se o CONDEMA tinha atendido aos anseios dela, uma vez que era desconhecido por muitas pessoas, muito embora acreditassem que satisfazia as expectativas dos segmentos que atuavam nas deliberações, como se vê:

É uma pergunta complexa, eu vou ter que pensar como cidadão, certo?... É... primeiramente **ter que haver a premissa de que é sociedade tem conhecimento que existe um conselho e o que ele faz**. Então como não se pode afirmar que a sociedade é conchedora das existência de um **conselho**. Menos ainda das competências de um conselho, eu **não tenho como lhe afirmar que o conselho atende aos anseios da sociedade, que o se quer o conhece**. Então a pergunta é complexa por isso, certo? Eu acredito que não se há como responder se ‘responde ou não responde’, eu acho que tem que haver primeiramente um maior conhecimento público da sociedade com relação ao conselho, e essa... pudesse manifestar suas insatisfações, certo? **Mas a nível de satisfação dos segmentos que representam o conselho, quando atuante, eu acredito que satisfazia as expectativas**, porque era atuante, se debatia, se votava as infrações, trazia esses assuntos a pauta, mais hoje como não funciona mais, há muito tempo não se tem uma reunião, aí eu acho que não atende mais o de ninguém (*CONSELHEIRO 2*).

Isso aqui tem que melhorar pra representar, é uma coisa boa, que poderia ser melhorado, trabalhar para ele crescer, e as **pessoas ter noção do que é o conselho do CONDEMA**. Se você perguntar **a maioria das pessoa não vai saber não** (*CONSELHEIRO 5*).

Para esses conselheiros, embora as ações do conselho sejam importantes e positivas para defesa ambiental, é necessário que a sociedade tome conhecimento da existência, atribuições e benefícios do CONDEMA, proporcionar o crescimento desses espaços para haver uma participação ampla e transparente para o público externo.

Nesse subitem, as entrevistas revelaram que em termos as vantagens da existência do CONDEMA referem-se a própria essência desses espaços de proporcionar a partilha de poder entre os participantes para discutir, formular, controlar e auxiliar a gestão pública nas políticas ambientais. Em contrapartida as dificuldades encontradas pelos entrevistados para o funcionamento do Conselho residem na formação, estruturação, descontinuidade, frequência, composição e questão política que geram a dependência da existência do Conselho ao governo que constituem fatores que obstam a participação social.

CONQUISTAS E DERROTAS DO CONDEMA

O CONDEMA atuou sete anos, com descontinuidades de reuniões, produzindo algumas deliberações que modificaram a gestão ambiental de Mossoró. Assim, os conselheiros entrevistados foram questionados sobre as principais conquistas e derrotas do conselho em seu tempo de atuação.

Dentre as conquistas (pontos positivos) destacam-se a regulamentação de demandas por meio das resoluções, incentivo as práticas de proteção e fiscalização ambiental, implantação do FUNAM e deliberações de leis ambientais como a lei do sossego.

Nós conseguimos **regulamentar** algumas **demandas, impostos de revendas de combustível, impacto de vizinhança, implantamos alguns selos, algumas práticas de incentivo ao meio ambiente**. Implementamos uma política **fiscalizatória** um pouco mais eficiente na época em apoio com a própria gerência e também nós tínhamos um fundo. **Existia um fundo específico de sustentação do Conselho** que era pra poder fazer com que a gente conseguisse executar algumas demandas com o nosso recurso. Esse fundo era oriundo de **multas aplicadas**. Isso aí foi um avanço interessante apesar de a gente não ter executado o recurso, não lembro de execução de recurso financeiro, mas pra gente não ficar só dependendo da gestão municipal pra executar algumas ações nós conseguimos fazer com que o percentual, ou era o percentual ou era tudo das multas fossem alocados numa conta específica pra o Conselho e sendo utilizado no Conselho sem depender da gestão (CONSELHEIRO 1).

Olhe o CONDEMA não tem um tempo de vida muito grande... quanto tempo de vida teve o CONDEMA para contribuir de alguma forma pra o meio ambiente, eu acho que algumas questões menores foram benefícios é essa questão da lei do paredão que preserva a questão do barulho, o sossego que defende o sossego da sociedade, da população e outras que são é... fiscalização de empresas, que estão degradando o meio ambiente, só isso (CONSELHEIRO 4).

Outros conselheiros apresentaram como conquista a questão levantada no item 6.1, como uma das principais motivações para a existência do conselho, que foi a regulamentação e implantação do processo de licenciamento ambiental no município de Mossoró e ainda a deliberação de autos de infração e aplicação de multas ambientais, como se observa nas falas:

Bom...elencar conquista é complicado, porque como se perdeu a continuidade é... muito do que seria conquista ficou pelo caminho, então sendo bem franco e com pesar, no meu julgamento não se teve muita conquista não. Pelo menos eu não me recordo de uma conquista expressiva, né? A gente, repito, se limitava muito em votar os autos de infração. Se para alguns isso foi conquista, se dão por satisfeitos. Se para outros não...não há que se falar em muita conquista, lamentavelmente (CONSELHEIRO 2).

Da época que eu estava lá vi algumas conquistas nesse sentido por exemplo até uma implantação do processo de licenciamento que hoje a gente tem implantado aqui na cidade, ele passou por essas deliberações aqui no conselho, então tivemos bons resultados, o parque de **furna feia** foi também levado em discussões lá dentre outros (CONSELHEIRO 3).

Eu vejo a lei da licença, que não tinha e o povo botava maior dificuldade... que tinha maior problema para vim aqui e resolver o problema da licença ambiental, mas de algum órgão (CONSELHEIRO 5).

As conquistas do CONDEMA mencionadas pelos conselheiros em suas respostas foram condensadas na forma de nuvem de palavras (Figura 12), apresentando no plano central as palavras: *multas, gestão, executar, licença e sossego*, como se vê:

Figura 12 - Nuvem das conquistas do CONDEMA



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

As conquistas apresentadas pelas palavras tem relação com a execução das decisões na realidade local, ou seja, é a percepção dos conselheiros sobre a atuação prática do Conselho na resolvibilidade dos problemas socioambientais. É o que Gohn (2011, p. 244) destaca como a ideia da essência do Conselho ao proporcionar “[...] impactos nas formas de organização popular, no encaminhamento das demandas e nos resultados para os diferentes setores da sociedade civil organizada que participa daqueles processos”.

As principais derrotas (pontos negativos) apresentados pelos conselheiros entrevistados do CONDEMA foram a falta de frequência no funcionamento, continuidade e de transparência, (des)interesse e frequência dos membros, decisões que favorecem interesses políticos, composição que não atende o interesse da coletividade e o (des)conhecimento das pessoas sobre o conselho, como se vê nas falas:

A derrota é o **conselho ter perdido a configuração** que tinha, que se **funcionava com frequência**, que atuava realmente, que se debatia alguma coisa, se trazia ideias importantes... e a derrota é **não poder levar essas ideias que foram debatidas outrora adiante**, como por exemplo, a regulamentação

de uma lei, enfim, **ter perdido a continuidade** do que se a princípio se julgava interessante e importante trazer a bailar. Então **perder a possibilidade de se efetivar essas ideias**, pra mim é a maior derrota (CONSELHEIRO 2).

Ainda não está funcionando de forma continua, pois não tive mais resposta desde de minha saída (...) então de lá para cá não tive mais notícias do conselho das reuniões, talvez a **publicidade dessas reuniões** seria interessante. (...) quanto mais **transparência** melhor, **divulgar no site** da prefeitura por exemplo as ações o conselho, para que **as pessoas saibam que ele funciona e o que ele tem a deliberar** (CONSELHEIRO 3).

Eu acho que derrotas só o fato do **conselho não funcionar** adequadamente **em defesa do meio ambiente**, e sim, muitas vezes, em **defesa de interesses políticos**. Na hora que um conselho é metade organizações governamentais e metade sociedade civil, e dessa sociedade civil ainda ter os órgãos empresariais, eu acho que termina **o conselho não atendendo aos interesses do meio ambiente** como um todo, terminam tomando decisões que vão atender a interesses outros, e não meio ambiente (CONSELHEIRO 4).

Eu acho que é tenta **levantar o conselho, ser mais divulgado**, tem mais **conhecimento**... a gente podia interferir lá na câmara dos vereadores, que muitas vez tem projeto sem futuro. A gente pode fazer isso né...o conselho do CONDEMA pode fazer isso no meio ambiente. (...) São muitas coisas que poderia ser discutida no CONDEMA, como é um órgão que discute muitas as leis, as questão ambiental, são várias questão, né, que é discutida... poderia ter um órgão só para ela, ter um conhecido, ter esse controle social que a gente poderia **dá um retorno pra sociedade para as pessoas saberem mais o que é o CONDEMA** (CONSELHEIRO 5).

O não funcionamento e a descontinuidade do CONDEMA foram os principais motivos apontados pelos conselheiros como dificuldade, o problema da falta de transparência, desconhecimento da sociedade externa e os interesses políticos dentro do conselho são fatores que comprometem a andamento do conselho, conforme dito anteriormente as mudanças na gestão municipal influenciou nas realizações de reuniões, pois o conselho é dependente da gestão para ocorrer (PRESOTO & WESTPHAL, 2004; TATAGIBA, 2005), primeiro pelo fator do presidente ser o presidente do conselho e segundo os servidores vinculados ao conselho são funcionários do município, ou seja, se o presidente e a secretaria ambiental não convocam o conselho, não há reuniões.

A inconstância na atuação dos membros do CONDEMA, foi apontada por um Conselheiro 2 como um problema de interesse de participação dos membros, cuja a solução seria:

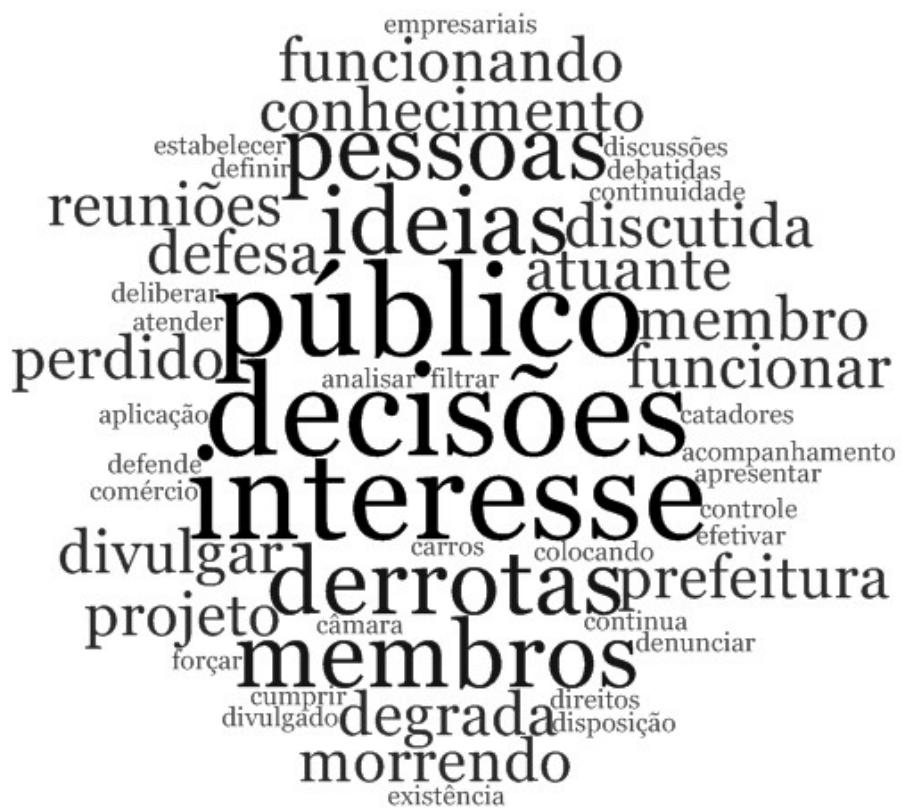
Primeiramente funcionar o conselho, se estabelecer uma pauta e cumprir essa pauta, e substituir membros não atuante, inclusive a gente mudou essa disposição no sentido de que o membro que não for atuante ele vai ser/seria substituído, então nesse sentido pra forçar a maior participação dos membros e consequentemente **filtrar esses membros através do interesse individual** de cada um. Porque quantos se tem o interesse, quando se participa a coisa funciona. ‘Ah o conselho funcionando e os membros funcionando’ certo? Seria a solução ideal, e **trazer realmente pautas interessantes, algo que realmente seja importante para a sociedade, certo?** **Discussões que pudesse botar em prática e trouxessem algum benefício para a sociedade.** Algo mais efetivo, leis mais necessárias a vida, as pessoas no município, enfim.... algo que pudesse de fato trazer... **traduzir em mudança significativa em prol da sociedade** (CONSELHEIRO 2).

A falta de transparência das ações do CONDEMA dificulta a participação da população e dos conselheiros em propor benefícios e mudanças em prol da sociedade e do meio ambiente, bem como de acompanhar as discussões e decisões, um dos entrevistados levantou um questionamento em torno da relação entre a gestão pública e as ações do Conselho em prol do atendimento dos anseios da sociedade, uma vez que o poder público não tem demonstrado interesse em divulgar e ampliar as ações do conselho, posto que grande parte da sociedade:

Não sabe [da existência do CONDEMA], existe interesse do poder público de divulgar o trabalho do CONDEMA? Essa aí seria a grande interrogação. Existe interesse que a sociedade civil, que a população tenham conhecimento que existe um órgão ali que defende o meio ambiente pra ir denunciar. (CONSELHEIRO 4).

As dificuldades do CONDEMA de acordo com as falas dos conselheiros foram condensadas em nuvem de palavras (Figura 13), como se vê:

Figura 13 - Nuvem de derrotas do CONDEMA



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

No plano central as palavras: *público*, *decisões* e *interesse*. No plano secundário têm-se as palavras: *pessoas*, *ideias*, *derrotas* e *membros*. Em um terceiro plano aparecem as palavras: *funcionando/funcionar*, *conhecimento*, *reuniões*, *defesa*, *perdido*, *divulgar*, *projeto*, *prefeitura*, *degrada* e *morrendo*.

As derrotas segundo as palavras oriundas das falas dos conselheiros centra-se no próprio interesse público e dos membros no processo participativo que culminou com a descontinuidade das reuniões e o não funcionamento do CONDEMA, problemas levantados desde as análises das atas das reuniões no item 6.2 e por Nunes, Philippe Jr. & Fernandes (2012) e Soares (2013) que em suas pesquisas apontaram como pontos negativos (derrotas) dos conselhos os problemas de frequência, periodicidade e descontinuidade das reuniões e (des)conhecimento dos membros que propicia em uma participação fraca e descontinuada.

A participação e o processo de tomada de decisão no CONDEMA tem sua efetividade comprometida, na perspectiva dos conselheiros, com problemas e desafios

a serem superados, tais como as questões institucionais, a estruturação, a presença de discrepância entre as representações, composição, falta de comprometimento dos conselheiros e a ausência de conhecimento dos membros sobre conselho e a população sobre a existência e ações dessa instituição participativa.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Essa seção abrange a compreensão dos conselheiros entrevistados a respeito da participação e do controle social e sua perspectiva em relação a sua atuação dentro do CONDEMA. Sendo subdividido em três temáticas a primeira trata das concepções sobre participação e controle social, a segunda sobre a participação e controle social ambiental e a terceira é sobre a participação no CONDEMA.

CONCEPÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A participação é um processo que redefine as esferas públicas e privadas na questão da redistribuição do poder em favor dos sujeitos sociais (JACOBI, 2005), sendo necessária garantia de igualdade, liberdade, pluralismos de ideias e político no processo deliberativo e exercício da cidadania.

Em uma concepção ampla a participação é um direito de fazer, tomar e ter parte nos processos de produção de bens, serviços e gestão da sociedade (AMMANN, 1978; BORDENAVE, 1992). Porém, vários são os tipos, graus e formas de participação, nesse sentido faz-se necessário compreender as concepções dos entrevistados e analisar de acordo com o referencial adotado na pesquisa (Capítulo 3) em qual conceito de participação é percebido pelos conselheiros.

Questionados sobre o que seria participar/participação, dentre as respostas, os conselheiros centram sua concepção de participação na presença nas reuniões, nas discussões e no acompanhamento das decisões, como se vê:

É tá...em todas discussões, que é... ter todo conhecimento pra gente atingir o objetivo que a gente quer, eu acho assim que a participação é essa...você participar da reunião, acompanhar nas decisões (CONSELHEIRO 5).

Lá a participação do conselho se davam por parte das reuniões que haviam, como dos estudos que houveram, houveram se não me engano uns 2 estudos quanto a deliberação de alguns processo de legislação como o de furna feia e outros em relação as multas em decorrência lá do processos de licenciamento. Se for uma participação de forma efetiva é estar lá no local, no horário correto, fazer as leituras previa dos documentos que ele nos mandava para que você pudesse opinar (CONSELHEIRO 3).

A participação centrada nas frequências, presença nas reuniões e no acompanhamento das decisões, em que a ação propositiva é menos frequente, tem base na participação instrumental (BORDENAVE, 1992) e parcial (PATERMAN, 1992). Dentro do processo decisório a visão de participação dos conselheiros centra-se na consulta (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; PRETTY, 1995; IAPP, 2014).

Em contraponto a essa concepção de participação outros conselheiros refutam que a participação efetiva não se restringe somente a presença física nos espaços e nas reuniões, mas na interação com as discussões opinando, questionando, colaborando, compartilhando e contribuindo nas decisões, como se vê:

Participação é colaboração, é compartilhar aquelas **decisões**, na realidade a gente tinha, não sei se vocês vão questionar lá na frente, eu participava de outros Conselhos e o Conselho mais ativo de fato era o CONDEMA, ele tinha uma **integração muito boa entre todas as partes interessadas que compunham o processo**. Então a gente tinha uma **participação, uma partilha, uma contribuição muito grande nessas decisões**, então eu acho que é mais ou menos isso (CONSELHEIRO 1).

Participar é ser efetivo, não é só está lá fisicamente presente, **está inteirado, opinar, questionar, ser questionado**, então pra mim participar é isso (CONSELHEIRO 2).

A concepção de participação desse conselheiro está assentado na participação instrumental (BORDENAVE, 1992) e total (PATEMAN, 1992). De tal modo, dentro do processo de tomada de decisão seria uma participação de parceria (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), Cogestão (BORDENAVE, 1992), interativa (PRETTY, 1995)

e colaborativa (IAPP, 2014), visto que para esse conselheiro ocorria a participação o indivíduos tem oportunidade de contribuir de forma propositiva e partilhada no processo deliberativo e na decisão final.

Em outra visão um conselheiro entende a participação como uma forma de contribuir para solucionar os problemas da sociedade, uma participação por vocação e com interesse social, ou seja, uma participação ligada ao prazer de estar participando, como se vê:

Olhe é a gente dá nossa contribuição para a sociedade. A gente é...procurar ter ideias que **solucionem algum problema da sociedade**, eu acho que esse...essa **era minha intenção lá dentro**, eu não participei só desse conselho, já participei de outros conselhos. Fui presidente do Conselho Municipal de Assistência Social durante três mandatos, quer dizer foi 6 anos presidente do conselho municipal de assistência social, pelo fato de eu ser presidente de uma ONG que atua na área de assistência social e nesse conselho também dei minha contribuição, mas também foi um dos fatores que fizessem que me escolhesse como o representante da UERN nesse conselho (CONSELHEIRO 4).

A base de participação nessa perspectiva é afetiva (BORDENAVE, 1992) e total (PATEMAN, 1992). No processo de tomada de decisão essa ideia de participação centra-se na parceria (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), Cogestão (BORDENAVE, 1992), interativa (PRETTY, 1995) e colaborativa (IAPP, 2014), ao observar o discurso do conselheiro 4 quando diz que é “[...] dá nossa contribuição para sociedade (...) procurar ter ideias que solucionem algum problema da sociedade” vendo assim a participação como uma forma de contribuir com os problemas do outro (sociais).

As concepções de participação de acordo com os discursos dos conselheiros foram condensadas em nuvem de palavras (Figura 14), como se vê:

Figura 14 - Nuvem concepções de participação



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

A nuvem é formada no plano central pela palavra *demandas*. No plano secundário têm-se as palavras: *reuniões* e *opinião*. O terceiro plano é constituído pelas palavras: *propostas, pessoas, relação, social, prática e cidade*. Em um quarto plano aparecem as palavras: *participativo/participar, interesse, órgãos, representantes, principais, membros, público, processo, controle, decisões e segmento*.

As palavras que construíram a nuvem apresentam os elementos da participação social, que conforme Soares (1992) é situada em um contexto político democrático em que as demandas dependem do posicionamento (propostas, opinião e controle) dos atores envolvidos (segmento, pessoa e membros) no processo deliberativo (decisões), sendo esse posicionamento indispensável para alcançar os resultados concretos, como também o responsável pelas conquistas e/ou derrotas da participação.

A concepção de participação inclui um objeto específico que é o controle social, compreendido por Silva (2011) como as interações, troca ou relação entre a sociedade

civil e o poder público, em que a primeira procura acompanhar e controlar os atos da segunda, que por sua vez, tem o dever de prestar contas dos atos da gestão (*accountability*) proporcionando a transparência.

Nesse sentido foi questionado o entendimento do que seria controle social, um dos entrevistados não respondeu ao questionamento, e dois deles entenderam acepção sociológica (LaPIERRE, 1954) do conceito como controle do comportamento, forma de atuação ou controle dos desvios sociais, como se vê:

É quando as instituições públicas podemos se dizer assim **elas trabalham para não haver um meio de revolução, a sociedade ela não se organize**, então o controle social se dar nesse sentido (CONSELHEIRO 3).

Controle Social eu acho que é... **controlar não apenas é...as condições necessárias a convivência, a sobrevivência e dá condições de desenvolvimento sustentável as pessoas mais pobres**. Porque você não adianta... a gente tentar é usar o meio ambiente pra proporcionar riqueza pra poucos, e pobreza pra muitos. Então na hora que a gente é começa a **controlar as coisas socialmente a vida dentro do nosso convívio**, a gente tem que dividir o que a gente tem não apenas com esse castra que hoje vive é... **controlando os meios financeiros, os meios de produção**, porque essa castra vai precisar de ter consumidores na população mais pobre, então você tem que começar a dividir o que tem, **oferecer condições de saúde, condições financeira**, é... pra que as pessoas comece a conviver pacificamente dentro do nosso planeta em condições (CONSELHEIRO 4).

Eu acho que o **controle social** é essa dá... a gente ter esse limite pra tentar **melhorar a qualidade de vida do ser humano, em saúde, educação, em geração de renda**, em tudo (CONSELHEIRO 5).

Apenas um conselheiro conseguiu apresentar o conceito de controle social com precisão, como uma forma de participação popular (social, cidadã ou democrática) nos atos da gestão e políticas públicas, correlacionando a ideia do controle com a consciência e educação da sociedade:

[...] Eu entendo que isso seria um **controlador, uma esfera de órgãos controladores, fiscalizadores**. E por um outro lado, a efetiva participação de consciência da sociedade. Porque não adianta se ter uma polícia forte, um órgão ambiental administrativo forte, um Ministério Público atuante, judiciário sério se não tivermos a base, que é uma sociedade educada e conscientizada. Então **controle também se parte da consciência social, da consciência das pessoas enquanto cidadãs**. (...) Então eu acho que **controle** é isso... é o conjunto dos aparatos estatais e da sociedade enquanto consciente e educada (CONSELHEIRO 2).

A ausência de conscientização (sensibilização), educação e acesso à informação constituem um obstáculo para a participação popular efetiva e qualificada (TATAGIBA, 2005; AVRITZER, 2009; PEREIRA, LIMA & MARTINS, 2013) refletindo nos benefícios ou dificuldades no processo deliberativo.

Assim os conselheiros foram questionados quais eram os benefícios da participação social, e muitos apontaram que a possibilidade de contribuir, discordar e concordar demandas que visem melhorar a vida da sociedade, como se vê:

Na minha opinião o maior **benefício é ficar a par, é poder contribuir de alguma maneira**, né? Ter pelo menos a **oportunidade de discordar ou concordar de algo**, não ser um mero espectador (CONSELHEIRO 2).

Lá a gente **não tem benefícios diretos da participação** não, mas temos o que chamamos de participação cidadã, não só como cidadã mas quanto instituição **a gente se fazia presente no conselho** (CONSELHEIRO 3).

Os **benefícios** da participação eu acho que é... a gente ter a **satisfação de contribuir com a sociedade**, de dá a sua contribuição de alguma forma **para melhorar a vida da cidade** (CONSELHEIRO 4).

Eu acho assim... que o **benefício** é...que dá **participação** é que vem os benefícios, vem os **resultado...nê?**... Onde a **gente pode discutir**, é quando se fala no CONDEMA é que tá ligado várias coisa... (...) ter algum **resultado suficiente que não venha prejudicar ninguém, prejudicar o meio ambiente** eu acho que é esses benefícios que traz (CONSELHEIROS 5).

Por outro ângulo um conselheiro apontou a defesa de interesses do segmento que estava representando no conselho, como se vê:

Os **benefícios**, eu vendo o lado ao qual segmento eu representava, certo? Como eu representava uma categoria profissional, então pra gente era muito interessante esse tipo de **acesso a essas tomadas de decisões** porque muitas interferiam nas atividades de engenharia e arquitetura, então, por exemplo, se eu quisesse fazer a destinação de um resíduo sólido, então tudo isso passava por decisões nossas. Na época nós instalamos a lei do silêncio, então tudo isso gera algumas demandas e alguns elementos técnicos que nós que iríamos produzir, por exemplo, um relatório de impacto de vizinhança, então eram **demandas que repercutiam diretamente nas nossas atuações profissionais e participarmos dessas decisões é muito interessante, contribui nas melhoria dos nossos processos, das nossas atividades** (CONSELHEIRO 1).

Os benefícios da participação, apontados pelos entrevistados, dá ênfase a possibilidade de contribuir para resolução dos problemas socioambientais locais,

como também foi apontado como benefício o de representar os interesses de determinados grupos dentro das decisões do Conselho, como se pode sintetizar na nuvem de palavras, abaixo:

Figura 15 - Nuvem benefícios da participação



Fonte: Elaboração do autor gerado pelo NVivo com base nas entrevistas

A palavra central da nuvem é a palavra *decisões* e no plano secundário tem-se: *resultado, contribuir, atividades, cidadã, interessante e representava*. Os benefícios da participação têm relação direta com dois temas analisados anteriormente, que tratam da decisão dos conselheiros em aceitar participar e as vantagens de existência do CONDEMA, refletindo nos benefícios da participação que é contribuir para as discussões participativas e pra solucionar os problemas ambientais (MELLO, 2010).

Em contraponto, a literatura tem apresentado problemas que dificultam a participação e consequentemente impossibilita conquistar e colocar em práticas as demandas deliberadas e aprovadas no processo participativo. Questionados aos conselheiros as dificuldades de participação que percebiam, apenas um conselheiro ressaltou que: “*No período que a gente participou não via dificuldades[...]*” (CONSELHEIRO 3).

Os demais conselheiros apontaram três problemas que dificultava a participação de modo geral e dentro do conselho, o primeiro apontou a existência de interesses pessoais no processo, como se vê:

Bem, a **dificuldade** é que nós tínhamos também **interesses pessoais envolvidos**, então existiam outras classes que eram **classes que eram detentoras de bens**, detentoras de, como posso dizer? Elas **detinham um poder econômico**, um **segmento econômico que tinham interesses muitos específicos**, então isso **comprometia de fato o princípio básico do Conselho**. Então se eu tinha interesses pessoais em algumas demandas, se eu queria favorecer alguma outra empresa, alguma outra pessoa, então eu **utilizava esse meu poder que eu exercia no Conselho pra poder favorecer** e era **muito difícil a gente lidar com esses interesses patronais** (CONSELHEIRO 1).

Nessa fala é possível perceber o problema apontado por Nunes, Philippi Jr. & Fernandes (2012) em relação aos interesses pessoais, uma vez que desvirtuam os interesses da coletividade em favor dos privados, posto a existência de um representante que defende interesses pessoais em nome da coletividade. A questão dos conflitos valorativos entre os membros, conforme Avritzer & Pereira (2005) se constitui como uma característica dos conselhos ambientais a presença nesses espaços decisórios de membros com ideologias antagônicas representadas de um lado, pelo setor produtivo (grandes poluidores) e de outro por entidades de defesa, conservação e proteção ambiental. E por fim, ainda levantou-se o problema, apontado por Tatagiba (2005) e Cardoso & Nunes (2015) que é a desigualdade nas relações de poder e o domínio da elite local sobre o processo deliberativo, em que todos esses problemas se constituem óbice a participação popular efetiva.

Um segundo conselheiro apontou a questão política partidária como uma dificuldade para a participação popular, conforme a fala:

Olha... a grande **dificuldade** que a gente encontra é exatamente a **questão política partidária**. Você vê encrustado dentro dos conselhos também a questão político-partidária. **Qualquer proposta que você faça é... que vai de encontro ao pensamento político de algum grupo**, então **essa proposta é barrada imediatamente**, porque não atende ao **anseio político** de alguém (CONSELHEIRO 4).

Os autores Tatagiba (2005), Giaretta, Fernandes & Philippi Jr. (2012) e Cardoso & Nunes (2015) apontam que a questão histórica da formação do povo e da sociedade brasileira é marcada pelas práticas patrimonialistas na gestão da coisa pública, e

resquícios se perpetuaram e se impregnaram e ainda é possível encontrar feições desse modelo nas relações atuais, o que repercutiu na influência político partidária sobre os processos deliberativos em conselhos, o que representa uma descrença no governo local e gera dificuldade para o exercício da participação popular.

Por fim, dois conselheiros apontaram que a não realização das reuniões, o não cumprimento da agenda, pautas e decisões oriundas do processo deliberativo constituíam dificuldades para a participação popular, como se vê:

Hoje a maior **dificuldade** que eu elenco é que o **conselho** já foi outrora **mais atuante**, e ultimamente ele, na verdade **na prática ele não tá existindo**, não tá havendo nenhuma... reunião, nem as ordinárias que são previstas há muito tempo, então **esse é o maior impeditivo à participação**. A não realização de qualquer reunião do conselho. O conselho hoje não é mais atuante como era antigamente, antes a gente tinha uma agenda e cumpria à risca as ordinárias e as extraordinárias. Hoje não sei por quais questões, por quais razões o conselho caiu no ostracismo (CONSELHEIRO 2).

As **dificuldade** assim... (...) Aí também tem a história da prática, que **muitas vez se a reunião ficar só na discussão e não tiver uma ação concreta, não tiver a prática**, aí não consegue (CONSELHEIRO 5).

O problema da descontinuidade das reuniões e da dualidade de pôr em prática os assuntos decididos no processo deliberativo decorre de problemas, apontados por Tatagiba (2005) e Soares (2013), como a falta de interesse e disponibilidade dos membros de participarem das reuniões que compromete o cumprimento do calendário e gera as descontinuidades, além da relação do Conselho com o poder público que influencia o processo deliberativo e dificulta o processo participativo.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL AMBIENTAL

A participação popular direta na defesa, proteção e controle ambiental pode ocorrer por meio de três mecanismos. O primeiro é legislativamente pelo processo legislativo de iniciativa popular, referendo e plebiscito. O segundo é judicialmente por meio dos instrumentos processuais de proteção ambiental como a ação popular. E o terceiro administrativamente pela atuação de representantes da sociedade civil em

audiência pública, conferências e nos órgãos colegiados que visem formular diretrizes, acompanhar e implementar políticas ambientais, como os Conselhos Ambientais (ex. CONDEMA, CONEMA E CONAMA).

A participação e o controle popular na proteção do meio ambiente oportuniza a consolidação de instituições participativas democráticas que tem impactos nas demandas, formulações, execuções e nos resultados nas quantidades de políticas ambientais, estando propenso a maior qualidade de vida e equilíbrio ambiental, nos municípios que detém uma participação consolidada e frequente, em relação aos que não possuem (GOHN, 2011; SEVERO, 2014), além de ser importante para saúde e até o funcionamento do próprio processo democrático (SEN, 2010).

Nesse aspecto os conselheiros entrevistados emitiram opinião sobre a importância da participação e do controle social para proteção e defesa do meio ambiente. Um dos conselheiros entrevistados discorre:

É como eu lhe disse a sociedade, ela de fato, ela precisa está bastante **participativa no sentido de levar as suas demandas e seus anseios pra o crescimento do próprio município**. E os Conselhos eles devem ser um pouco **dinâmicos** no sentido de **verificar se existe uma representatividade social** que de fato pode trazer o princípio básico que os Conselhos necessitam. Então quando a gente coloca os **assentos altamente amarrados** a alguns segmentos **isso pode ser** um pouco **prejudicial, outros segmentos** às vezes nem possuem interesse em participar e nós tínhamos algumas cadeiras, alguns assentos que eram... eles não... eles se quer iam, se quer participavam e outros **quando participavam não traziam uma preocupação com o desenvolvimento do município**, com o envolvimento com políticas públicas, enfim, **era algo um pouco que direcionado aos seus anseios pessoais** (CONSELHEIRO 1).

O conselheiro centrou sua análise sobre a importância da participação ambiental, dentro do espaço do CONDEMA, apontando os ganhos para o crescimento urbano local e a gestão urbana como um dos pontos que se espera da participação, é o que Soares (1992) defende como uma intervenção na esfera da realidade local em decorrência do processo participativo. E, novamente, é apontado o problema da composição, escolha dos membros e a falta de interesse de alguns segmentos em participar, se constituindo um problema na representatividade como apontado por Gohn (2006) e Nunes, Philippi Jr. & Fernandes (2012).

Para outros conselheiros a participação e o controle social na proteção ambiental residem tanto em medidas que visem a prevenção²² quanto a precaução²³ de ocorrências de danos e degradações ao meio ambiente local.

É basilar, é fundamental, é indispensável, é imprescindível...creio que esses adjetivos resume. Porque **se não houver o controle, se deixar fazer livremente, ou o explorador de atividade econômica ele vai extraír o recurso mineral, o popular que não tem consciência vai agredir o meio ambiente**, então **se não houver o controle**, se não houver a possibilidade de uma sanção, nem que seja a simples expiação alheia, **se deixar a vontade o ser humano é autodestrutivo**. Eu comparo a humanidade a uma... nuvem de gafanhotos eles chega se não tiver controle, ele devasta o que tem de recurso e morrem, se ele não conseguir migrar pra outro lugar. Nós somos assim, **se não houver o controle da sociedade e do Estado principalmente, nós poderiam autodestruir**. O ser humano tem um **comportamento autofágico**, ele se destrói, ele **destrói o ambiente que está em torno**, que consequentemente **gera o seu perecimento**, então tem que haver o controle. O controle é fundamental, é vital. [...] (CONSELHEIRO 2).

Olhe quando a gente **não oferece condições de vida para o homem** do campo, o **homem** do campo **vai caçar e vai matar os animais pra poder ter a sua proteína animal**. Então **isso já é um desequilíbrio**, na hora que ele começa por exemplo a **desmatar** pra transformar a **nossa vegetação** em lenha é um desequilíbrio. Então na hora que você **oferece condições de vida para o homem** do campo **não precisar nem matar o animal** pra ter a proteína animal e **nem desmatar pra ter lenha** e sobreviver você estará **dando condições de vida pra que o homem do campo viva em equilíbrio com a natureza**. Que ele desmate apenas o necessário pra plantar e sobreviver, porque quando ele começa a desmatar pra tirar lenha, ele **desmata sem nenhum controle**. [...] (CONSELHEIRO 4).

A participação e o controle popular no processo de tomada de decisões em matérias ambientais assegura a qualidade de vida que tem relação direta

22 Por prevenção entende as hipóteses em que existe a certeza científica sobre o dano ambiental, ou seja, os riscos são conhecidos e previsíveis. Nesse situação espera-se que o responsável tome medidas que evitem ou minimizem os danos ambientais previstos (MACHADO, 2015).

23 Por precaução entende as hipóteses em que existe a incerteza científica sobre o dano ambiental, ou seja, os riscos são incertos e imprevisíveis. Nesse situação espera-se que a administração tome medidas para não realização de determinada atividade, obra ou serviço em favor do meio ambiente (*in dúvida pro ambiente* ou *in dúvida contra projectum*), conforme determina o princípio 15 da Declaração do RIO-92 que “[...]o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (MACHADO, 2015).

com um ambiente equilibrado e sustentável, a responsabilidade pela tutela ambiental é compartilhada entre a sociedade civil e o poder público (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014; MACHADO, 2015), assim como a responsabilidade omissiva pela degradação ambiental é extensiva para esses dois segmentos, é nessa premissa o entendimento dos conselheiros sobre a importância da participação e do controle como forma de evitar os danos ambientais.

A participação e o controle social tem como elemento essencial o acesso à informação, conhecimento e educação ambiental como fatores de fortalecimento desse mecanismo, é nesse sentido o pensamento dos conselheiros:

[...] [participação da sociedade] é fundamental, eu penso que se houvesse uma **sociedade com um nível de conscientização** ao menos regular, **menor seria a necessidade da participação do órgão controlador estatal**. Se houvesse uma **conscientização maior das pessoas, menos haveria a necessidade de fiscalizar**. Quanto menos infrações, quanto menos crimes, menor a necessidade de uma polícia, menor a necessidade de um órgão ambiental administrativo, então **antes de qualquer coisa é premissa uma sociedade civil organizada, consciente, cidadã** (CONSELHEIRO 2).

É que...a gente tente fazer né?... é tentar **levar isso para sala de aula**, tentar ver que... amostrar que a próxima geração pode ter uma vida mais melhor do que aquela que a gente tem e só pensou em degradar, em poluir, e eu acho que a gente **tem que trabalhar isso o controle social amostrando a nova geração que a gente pode ter um mundo melhor**, mundo com igualdade e justo (CONSELHEIRO 5).

A informação e a educação ambiental influenciam na efetividade da participação e controle social, pois os atores sociais ao deterem conhecimento passam a tomar consciência e sensibilização ambiental, fatores que favorecem a formação de uma opinião bem fundamentada no processo deliberativo e nas discussões públicas sobre as questões ambientais (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014; MACHADO, 2015).

A linguagem e o conhecimento técnico dificultam o processo de participação (GOHN, 2011; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012), assim como os baixos índices de níveis de educação cidadã e de capacitação técnica (GIARETTA; FERNANDES & PHILIPPI JR., 2012) e a ausência de educação e capacitação para os conselheiros ambientais (SOUZA & NOVICKI, 2011).

Os conselheiros entrevistados foram questionados se receberam alguma capacitação para atuar no CONDEMA, e 100% (cem por cento) responderam que

não haviam recebido nenhuma. Uma situação que poderá comprometer a atuação participativa do conselheiro nas discussões, uma vez que a capacitação e/ou educação ambiental continuada se constituem atividade importantes para o aperfeiçoamento da participação e representatividade no Conselho, pois quando estão munidos de informações e conhecimentos sobre os problemas ambientais locais, tem-se uma maior possibilidade de discutir e opinar nas demandas.

Diante da ausência de capacitação foram questionados se achavam que tinham informações e conhecimentos necessários para atuar como conselheiro, e 80% responderam que “sim”, e apontaram como justificativa a formação voltada para área ambiental, como se vê “*Eu acho que sim... tenho sim... eu acho que a especialização e o mestrado me deram esse conhecimento*” (CONSELHEIRO 4), ou a prática em ações relacionadas ao meio ambiente: “*Eu acho que eu tenho. Pelo menos na prática eu tenho*” (CONSELHEIRO 5).

Em contrapartida, 20% dos conselheiros entrevistados, entenderam que detinham informação e conhecimento em relação as demandas que se relacionavam com a categoria que representavam: “*Bem, nas demandas que nós tínhamos enquanto representantes da categoria sim[...]*”, porém diante da complexidade ambiental e das diversas temáticas que eram discutidas no Conselho entendia que não possuía informações e conhecimento necessários para atuar: “*Porém, por mais que nós representássemos uma categoria, o Conselho estaria para proteger um todo e nessa proteção de um todo eu acho que não*” (CONSELHEIRO 1).

O problema do domínio de informações e conhecimento apontados pelo conselheiro, tem proeminência nos conhecimentos especializados e linguagem técnica, que são elementos inerentes ao funcionamento dos conselhos ambientais ((FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012), que tende comprometer a qualidade da participação da sociedade civil e geram assimetrias de poder no processo deliberativo, uma vez que os que detém os conhecimentos e linguagem técnicas dominam o processo decisório, em detrimento dos que não possuem tais conhecimentos.

Destarte, foram questionados se diante das informações e dos conhecimentos que eram munidos achavam que as deliberações e os debates dentro do CONDEMA consideravam o desenvolvimento sustentável, como se vê:

Sim... eu creio que a **noção de preservação do meio ambiente dos membros** do conselho, ressalvadas raríssimas exceções, **era muito pró preservação ambiental**. Então assim é... eu creio que **se visava mais a preservação do meio ambiente**. Não quer dizer que se preteria o desenvolvimento econômico não...eu acho que **se levava sim a questão do desenvolvimento sustentável**, mas a mentalidade ambiental era muito mais forte (CONSELHEIRO 2).

Sim, eles consideravam (CONSELHEIRO 3).

Considerava na medida em que as pessoas que debatiam eram pessoas que defendiam realmente o meio ambiente. As pessoas que tinham orientações... já chegavam lá é... com uma posição definida, essas ai levavam em consideração só o que era orientado a eles (CONSELHEIRO 4).

A maioria dos conselheiros acreditava que existia um pensamento no desenvolvimento sustentável nas decisões levadas ao Conselho, estando centrada fortemente nos discursos dos conselheiros que defendiam o meio ambiente, em que nas discussões a mentalidade pró-ambiental era mais forte.

Em contra partida alguns conselheiros acreditavam que o desenvolvimento sustentável era levado em consideração em somente algumas demandas, como se vê:

Pensava-se muito em resoluções imediatistas, então assim, **não se pensava em propostas que pudessem trazer uma maior sustentação**, um maior **equilíbrio** nas suas definições, **mas tínhamos propostas que pensávamos realmente no desenvolvimento sustentável**, mas as que nós trabalhamos eram pensadas de forma bastante imediata para resolver um problema, enfim, entendendo a situação às vezes do próprio município. Porque as aplicações de algumas ações demandavam algum tipo de recurso e às vezes a gente tinha dificuldade de operacionalizar (CONSELHEIROS 1).

A partir das análises das atas de reuniões de atuação dos conselheiros nas deliberações do CONDEMA (item 6.2) e da fala do conselheiro acima, é possível inferir que os debates e deliberações nas reuniões levavam o desenvolvimento sustentável nos posicionamentos de alguns conselheiros que inseriam as ideias do equilíbrio entre o econômico, ambiental e social em suas falas e algumas proposições (ex. Unidade de Conservação Furna Feia e defesa do jumento), não havia um direcionamento específico em ações de DS, mas os seus pressupostos eram enquadrado nas falas de alguns conselheiros.

A aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável (subitem 6.3.2.1) apresentou que os conselheiros possuíam entendimento geral do conceito de DS, o que facilitou o entendimento de sua aplicabilidade.

PARTICIPAÇÃO NO CONDEMA

Nesse último ponto foi analisada a perspectiva dos conselheiros sobre o processo de participação de forma específica dentro do CONDEMA. Um primeiro questionamento é a própria relação do conselho com o poder público local, tendo em vista a dependência e influência da gestão pública municipal sobre o processo deliberativo do conselho setorial à qual está vinculado (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2005). Os conselheiros entrevistados apontaram esse entrelaçamento entre o Conselho e o poder público em virtude da presença de representantes do poder público no conselho, que geralmente estabeleciam os nexos entre as demandas do órgão de trabalho e o conselho.

Era assim... a gente tratava de um conselho, né? **O presidente levava a demanda para a pasta a qual estava vinculada o conselho, então não havia um contato direto**, por exemplo, **dos conselheiros com o poder público**. A gente quem tratava era a....muito a figura do presidente, né? Levando as deliberações do conselho a pasta a qual estava vinculada, então assim, eu creio que não... fora essa relação dos agentes públicos que participam do conselho na condição de membro. Que isso é uma relação direta, é um contato direto da Administração Pública com o conselho, fora isso só essa mesmo. (...) É por se tratar de uma comissão formada por agente da administração pública, de vários órgãos da administração pública, **por esse aspecto a relação vai bastante intensa dos conselhos com os órgãos**. Porque quer queira ou não um membro que, por exemplo, do IBAMA que traz, que **leva deliberações para o conselho, e de lá trás o apurado, o debatido para dentro das pessoas do seu órgão é uma relação, nesse sentido a relação é muito intensa** (CONSELHEIRO 2).

Eles se **misturavam um pouco**, já que a maior parte dos membros eram do poder público (CONSELHEIRO 3).

Geralmente os **representantes do poder público eram pessoas que eram da confiança deles**. Eles eram indicados por serem pessoas da confiança deles, então isso daí por si só já explica o atrelamento (CONSELHEIRO 4).

As entrevistas revelam que havia, em alguns momentos, dificuldade em demarcar os limites entre as ações de natureza governamental e aquelas específicas do Conselho,

como consequência do tipo de representação governamental. Tal cenário sugere que as escolhas desses membros se baseavam em critérios de confiança. A figura do presidente foi apontada como uma das principais no estreitamento de laço entre conselho e governo. Embora um dos conselheiros afirma que essa relação “*Ela na maioria das vezes era equilibrada, mas em alguns pontos polêmicos é que existiam algumas divergências*” (CONSELHEIRO 1), ainda assim alguns problemas foram observados em virtude desse estreitamento, como se observa nas análises das atas (item 6.2) e nas falas que indicam a predominância de controle da elaboração da pauta das reuniões e dependência do Conselho com governo municipal.

Essa situação apontada pelos conselheiros pode significar a influência e intervenção do poder público no funcionamento interno e externo no *modus operandi* das decisões tomadas no CONDEMA, que Abrancheds & Azevedo (2004), Avritzer & Pereira (2005) e Soares (2013) apontam como um problema para participação democrática, posto que haverá uma centralização dos assuntos discutidos no Conselho, possivelmente gerando grupos de interesses privados e individuais.

A participação do poder público no CONDEMA levanta outro questionamento que complementaria ou justificaria essa centralização dos assuntos discutidos no interesse do governo local, que é o próprio critério de escolha para participar do Conselho. Os conselheiros não acreditam que tais critérios sejam adequados por não serem amplamente divulgado para todos os setores da sociedade civil, apenas alguns representantes convocados pela gestão.

Não (CONSELHEIRO 1).

É hoje o **critério é representatividade**. Se listou alguns é.... órgão da administração pública, e alguns **representantes, ONGs da sociedade civil organizada**, e o critério foi representatividade, vamos ter representação de pessoas de diversos segmentos da sociedade. Por um lado é **interessante**, mas **viabilizando vagas dessa maneira selecionaria é só as pessoas que realmente tivesse interesse**, e se não tivesse interesse, **repassasse aquela vaga para outra pessoa que tivesse interesse**, nem que fosse de outro órgão, de outro representante da sociedade civil, e não fixar a escolha só nisso ‘Ah porque tem que ter um órgão, por exemplo, a CAERN’ e botar o nome da CAERN que vai forçada, não quer ir, que vai porque tem que ir, as vezes não vai. Por exemplo a câmara de vereadores um vez foi um vereador, certo?... que é algo extremamente importante, ter um representante do legislativo. E não se tinha. Geralmente as demandas importantes vão desaguar onde? Na câmara municipal, que tem que virar lei e tal.... e não se tinha a participação

dos vereadores... uma vez, uma oportunidade só, foi um vereador lá. Então eu acho que é isso... **nomear quem tem vocação, quem quer participar, e não por mera representatividade** (CONSELHEIRO 2).

A **forma como foi feita não foi uma votação** para conselho mais eles pelo ou menos na época que estava lá, as pessoas que **faziam parte do conselhos eram representantes das várias camadas da sociedade** (CONSELHEIRO 3).

Olhe é... ele **não é divulgado adequadamente**, porque na época de escolha dos membros a sociedade civil... órgãos da sociedade civil, ONGs, Organizações Não Governamentais, são convidadas a indicarem membros e lá é feita uma votação. **Então não é divulgado adequadamente para que toda a sociedade civil, indique representantes.** Então **só algumas ONGs que terminam indicando**, porque já são membros ou já participaram, ou são convidadas por algum conselheiro... ‘Olhe tá havendo votação para escolha dos membros do...então mande lá um representante’... e se não for assim não é divulgado (CONSELHEIRO 4).

Assim como **a gente vê que poderia envolver outras pessoas**, como a igreja... e a gente vê que tem mais universidade, não tem os movimentos de mulheres, é bem pouquinho, só é mais eu de mulher aqui. Movimento de mulher, a gente **tem tanto movimento bom que poderia participar** desse conselho **CONDEMA**, né? Tem mulheres, sindicato, tem um bocado de gente que **poderia estar contribuindo entrando nesse conselho**. Não [tá adequado], tinha que ter mais (CONSELHEIRO 5).

As falas indicam que além dos representantes do poder público serem indicados pela gestão, alguns membros da sociedade civil, definidos no regimento interno, geralmente são convidados e selecionados pelo o governo municipal. Esse processo de escolha pode refletir na atuação dos membros do Conselho no sentido de legitimarem os atos do governo e garantir a influência, por não causarem resistência das proposições da gestão pública nas deliberações do CONDEMA, podendo gerar de acordo com Tatagiba (2005) e Abranches & Azevedo (2004) assimetrias de poder, domínio da elite local e surgimento de grupos de interesses nesses espaços participativos.

As assimetrias de poder no Conselho são geradas por questões ligadas ao processo de escolha, assiduidade, representatividade de membros com mais conhecimentos e domínio de linguagem técnicas e falta de conhecimento/educação/capacitação sobre o conselho, influência na diferença de representações entre os segmentos do poder público e os da sociedade civil no processo decisório (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; GIARETTA, FERNANDES, & PHILIPPI JR., 2012; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012).

Sobre a diferença de representatividade no CONDEMA alguns conselheiros apontaram uma participação maior dos representantes do poder público em virtude da familiaridade com os assuntos deliberados e pelo poder de influência do órgão dentro das decisões do Conselho, como se vê:

Sutilmente, mas sim. Por exemplo, o **presidente era o gerente, então ele exercia um poder um pouco elevado**, percebia-se que **era um pouco diferente dos outros conselheiros**. Então, de fato ele se envolvia bastante, era uma pessoa que tinha essa preocupação com o ambiente, mas representavam demandas da gestão (CONSELHEIRO 1).

Existia nesse sentido porque **eles tinham mais acesso**, porque eles estavam mais próximos daqueles assuntos que estavam sendo debatidos (CONSELHEIRO 3).

Eu acho que existe. Assim **quando você é de uma sociedade civil**, você é um pouco mais assim... **não ter mais aquela atenção**, a gente vê assim, ainda **existe um pouco de desigualdade**. Eu vejo assim ‘Ah porque fulano é o secretário’, ‘Ah porque fulano é não sei o que’ entendeu? Eu acho que, eu vejo assim um pouco, no meu ponto de vista. Vamos supor, a bota aqui assim contra partida, muitas vez se a pessoa que fazer uma coisa tem que ter a maioria, né? Se eu quer que o conselho do CONDEMA seja criado uma lei que o cidadão não jogue o lixo nos... terreno baldio, porque o dono é isso ou aquilo outros...assim de repente uma pessoa não quiser do poder das outras entidade, a gente vai ficar sempre é... vai ser sempre a maioria pro lado de quem é mais o órgão, mas competente (CONSELHEIRO 5).

No entendimento de alguns conselheiros não havia um equilíbrio na participação, pois no CONDEMA preponderava no processo decisório os representantes do poder público, justificando a proximidade com os temas tratados em virtude de pertencerem a gestão, em que provavelmente possuíam maior conhecimento e linguagem técnica e acesso à informações do que os representantes da sociedade civil.

Para outro conselheiro a questão da assiduidade foi uma das motivações para a existência dessa disparidade de representação entre os membros dos dois segmentos, como se vê:

Sim... em termo de participação, de assiduidade (...) Mas eu acho que os órgãos público eles eram mais presentes...(...) na minha lembrança ligeiramente eu acho que os órgãos públicos eram mais assíduos no conselho,

penso. Tinha gente da sociedade civil organizada que não compareciam, muitos membros não compareciam, então vagamente eu consigo lembrar aqui **os mais assíduos eram realmente os servidores** (CONSELHEIRO 2).

Em contraponto um dos conselheiros entendeu haver diferença na representação dos membros do poder público e da sociedade civil, mas que os da sociedade civil possuíam uma atuação mais autônoma por não ter que atender o interesse governamental:

Eu acho que **existia sim** porque é... os conselheiros que eram representantes de órgãos governamentais estavam sempre ali limitados a agir de acordos com os interesses políticos, eles não tinham muita liberdade de atuação. Eles **tinham que atender as orientações**, o que era de **interesse do agrupamento político que estava no poder**. Enquanto que a **sociedade civil não tinha esse atrelamento**. A sociedade civil tava ali atendendo interesses da sociedade civil, atendendo interesses do próprio meio ambiente, para atender aos interesses da sociedade civil (CONSELHEIRO 4).

O entendimento desse conselheiro levantou mais uma vez a questão da dependência do conselho e dos conselheiros com os interesses do governo municipal, Gohn (2006) aponta que essa disparidade de condições de participação entre esses membros prejudica as articulações dos diversos argumentos dos representantes em torno da formação de um consenso em prol dos problemas socioambientais locais.

Posto isso, os representantes da sociedade civil não possuem o que os representantes do poder público têm que “[...] trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado; têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo; estão habituados com a linguagem tecnocrática” (GOHN, 2009, p. 9).

Os conselheiros ainda foram questionados sobre a forma de participação destes no processo de tomada de decisões, em que se avalia o equilíbrio da participação nessas discussões e as possíveis motivações de dissonância.

Em nível de decisão sim, porém, alguns conselheiros eles eram, por não possuir alguma formação ou então por não possuir algum tipo de habilidade crítica das coisas ou uma visão um pouco mais além, eles **eram um pouco que conduzidos por outros conselheiros** [...] (CONSELHEIRO 1).

Quem votava efetivamente participava. Mas **quem não tinha o hábito e ser assíduos, de ser frequente, esse com certeza não participava**, tanto quantos os outros que eram bem assíduos (...) **Então não há como dizer que a gente participava igualmente**. E dos que eram frequentes uns debatiam mais do

que outros. Uns apenas votavam, pouco fundamentavam. Outros debatiam bastante. Então **há evidentemente diferença do nível de participação. Tanto dos que participavam para os que não participavam, e dentro dos que participavam existiam diferenças de envolvimento**, vamos dizer assim. [...] (CONSELHEIRO 2).

Não, porque **alguns** devido as atividades que desempenhavam **não lia as preposições, então naquele momento não tinha como opinar**, as vezes opinava quanto voto ou observava as deliberações que estavam ocorrendo mas **para alguns não havia um discussão muito profunda do tema**. Todos aqueles que quisessem se posicionar, tivesse uma opinião era tudo bem livre e aberto (CONSELHEIRO 3).

As entrevistas revelam que não havia um equilíbrio e sintonia na participação, uma vez que os conselheiros expressaram que alguns membros participavam de forma mais propositiva do que outros em virtude da predominância do conhecimento e linguagem técnica (FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012) como se vê na fala do conselheiro 1, a assiduidade (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012) foi um dos pontos levantados pelo conselheiro 2, além da diferença do nível de participação dos que eram assíduos em virtude do maior envolvimento com a temática. O conselheiro 4 destaca o acesso à educação e a informação (GOHN, 2006; SOUZA & NOVICKI, 2011) como fator de desigualdade de participação.

Não... tem os conselheiros que estão lá representando é... outros interesses como por exemplo é da sociedade civil mas representa os salineiros, os proprietários de salinas, então eles estão defendendo interesses das salinas, que é uma atividade econômica altamente degradante, então ele tão defendendo interesse dessa parcela da sociedade civil, que é a parcela que cuida do seu interesse de produção, **não dos interesses da sociedade de preservar o meio ambiente**. Eles estão defendendo ali os interesses de maior espaço para produzir. Enquanto que os representantes de Universidades, de ONGs da sociedade civil mesmo como é... de assistência social, de defesa do meio ambiente como tinha lá ONGs de defesa do meio ambiente tão defendendo o meio ambiente (CONSELHEIRO 4).

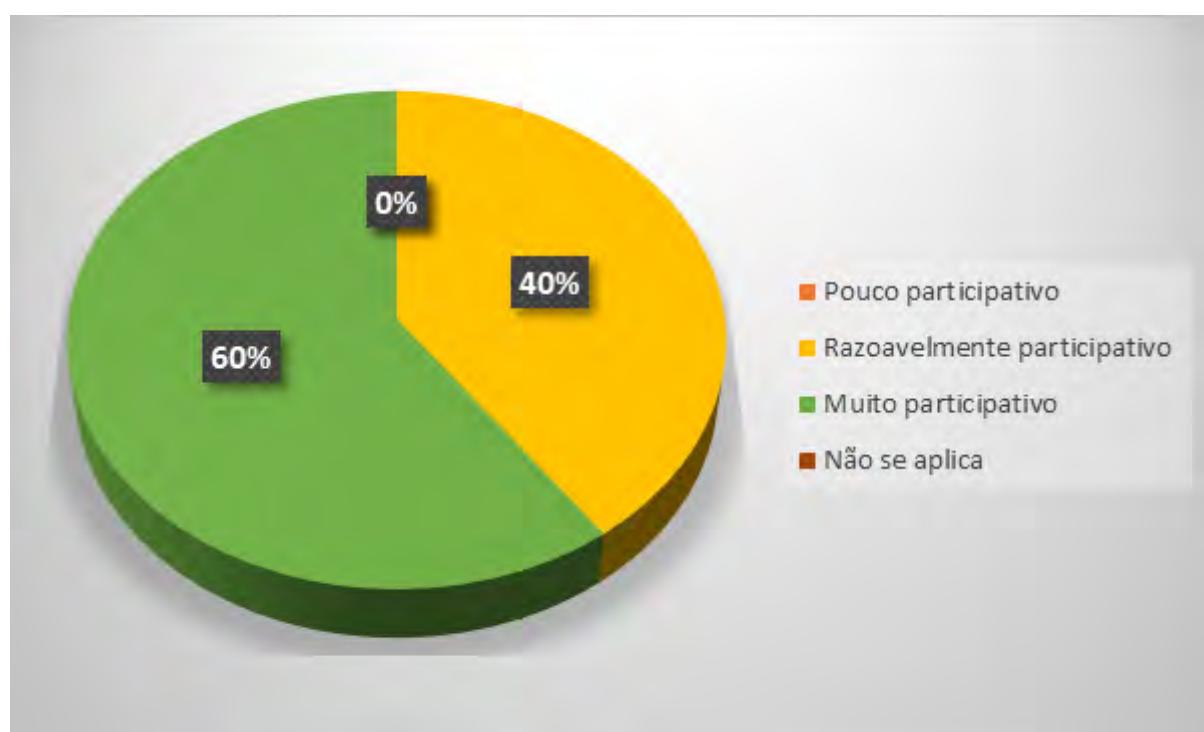
Não, as vez não... Muitas vez existe aquela maioria que ‘eu quero que realize meu desejo’ ai vai para votação, aí diz ‘ah fulano tem interesse’ aí no fim termina... a gente sabe que a importância é pra todos. (...). **Mas poderia ter um consenso** porque o conselho do CONDEMA não é para resolver de tudo um todo uma coisa, quando ele tá ali é para acima dele é nós discutir (CONSELHEIRO 5).

Os conselheiros 4 e 5 destacam o interesse privado e pessoal (TATAGIBA, 2005; ABRANCHES & AZEVEDO, 2004) e ainda o conflito valorativo entre os

representantes do poder público e da sociedade civil em que “[...] a argumentação e a deliberação têm uma característica específica, a fato de ela expressar a bipolaridade entre a associações de defesa do meio ambiente e os interesses das empresas” (AVRITZER & PEREIRA, 2005, p. 31) em que o desequilíbrio no processo participativo se constitui um fator que prejudica a característica democrática dessa arena política.

Em relação a perspectiva dos conselheiros sobre como consideram a sua participação no CONDEMA, pode ser avaliada no Gráfico 6, abaixo:

Gráfico 6 - Perspectiva dos conselheiros sobre sua participação no CONDEMA



Fonte: Elaboração do autor a partir das entrevistas

Os dados da pesquisa revelam que 60% dos conselheiros se consideram “muito participativo”, isso pode significar que os conselheiros vêm compreendendo os sentidos das participações e destacando o interesse dos membros entrevistados nas discussões ambientais locais. A participação, conforme Bordenave (1992), pressupõe o envolvimento dos indivíduos nos processos de produção e serviços com ganho dos benefícios oriundos dessa participação, sendo, portanto necessário que os atores sociais entendam e reconheçam os resultados advindos dessa participação.

Diante da prática participativa dos conselheiros no CONDEMA e após o levantamento dos problemas, é questionado o que seria necessário para participação mais ativa nesse espaço, conforme se vê:

Quando a gente trabalha com Conselhos é muito difícil a gente dizer o que é que funciona num Conselho, como é que ele pode funcionar ou não, mas **de fato eu sentia falta da presença da população**. Existia essa necessidade, por mais que nós tivéssemos representados em categorias, isso não acontecia. **Eu acho que uma maior publicidade nessas demandas**, eu não sei, já ouvi dizer que uns **Conselhos** eles são **interativos**, no sentido de que as suas reuniões elas podem ser assistidas pelos ouvintes. Então assim, eu aqui no meu Conselho eu consigo através de algum instrumento tecnológico de uma conferência, de um programa televisivo ou então de rádio **conseguir realmente esse tipo de participação e de interação com a sociedade**. Eu acho que a gente precisa evoluir, juntamente com a tecnologia pra poder chegar mais próximo da população porque o que acontece é que a gente tá se afastando mais com o advento tecnológico. Uma outra coisa que percebe-se que **existia uma dissociação do Conselho**, ele era trabalhado um pouco que **isolado do desenvolvimento urbano**, certo? Existem (...) autores na área de urbanismo, que eles entendem que deve **existir essa transversalidade de conhecimentos**, então eu não consigo **discutir desenvolvimento urbano de forma isolada de desenvolvimento ambiental**, então tudo isso tem que ser um pouco que casado. O desenvolvimento ambiental, a preocupação com o meio ambiente, ele é um pouco deixado de lado em relação ao desenvolvimento urbano porque existe uma necessidade mais pujante de se trabalhar o desenvolvimento urbano devido às questões mobiliárias, então existe muitos interesses ali, então o valor é muito apropriado nesse sentido e eu acho que a **união desses elementos poderia facilitar muita coisa**. O que o desenvolvimento urbano entende que é viável ou que é tratado as vezes o desenvolvimento ambiental não trata e eu acredito que se os dois caminhassem de forma bastante juntas poderíamos ter alguns avanços nesse sentido (CONSELHEIRO 1).

O conselheiro 1 destacou a necessidade de uma maior publicidade das ações e decisões do CONDEMA para a comunidade em geral, apontando vários meios de comunicação social e o uso da tecnologia para auxiliar na proximidade entre o Conselho e a coletividade, e se configurando um Conselho mais interativo. O outro ponto para melhorar a participação, é o reconhecimento da complexidade ambiental ao instituir a transversalidade dos conhecimentos dessa área nas decisões locais, como por exemplo a associação desse Conselho com as discussões de outros espaços setoriais que mantêm relação com a temática.

Primeiramente o **conselho ser mais ativo**, ele por si próprio, **seguir um calendário de reuniões**, certo, e... é o primeiro passo. E segundo, mais...

na minha opinião, para a minha **participação mais efetiva** nisso é a disponibilidade de tempo. Porque o conselho é uma atividade a parte, fora as nossas atribuições na condição de servidores, tem-se as atribuições com o conselho, então... e tem a vida pessoal, a gente sempre tem uma atividade acadêmica, uma coisa ou outra, então isso demanda tempo. Então se houvesse mais disponibilidade de tempo acredito que a participação do membro dentro do conselho seria mais efetiva, no meu caso. Alguns pode até faltar um certo interesse, uma certa preocupação, tem uns membros muito empenhados, e tem uns membros nem tão empenhados. Creio que **falta um pouco de interesse, motivação**, as razões pelas quais não sei (CONSELHEIRO 2).

O conselheiro 2 aponta o funcionamento e a continuidade das atividades do CONDEMA e seguir o calendário de reuniões como uma forma de haver uma maior participação, posto que esse Conselho não manteve regularidade de funcionamento e reunião durante o período analisado. A disponibilidade de tempo e a falta de interesse dos membros foram outros problemas destacados como limitação da participação mais ativa no Conselho, posto que esses dois afetam o problema do funcionamento e o cumprimento do calendário de reuniões (SOARES, 2013), que por sua vez afeta a participação e a defesa dos interesses socioambientais.

Eu acho que o **conselho deveria ser mais aberto, e não deveria ser presidido pelo gestor do meio ambiente**, porque ele fica preso aos interesses do município, do município não, **dos gestores**. O município seria da comunidade, as interesses dos gestores. Que **quando você determina que o gestor é o presidente nato, você amarra aos interesses dos gestores** (CONSELHEIRO 4).

O conselheiro 4 menciona a composição do CONDEMA como um fator que prejudica o processo de participação, principalmente ao questionar a vinculação do presidente ao secretário/gerente do meio ambiente do município, acreditando que o Conselho tem seus interesses preso aos interesses dos gestores, configurando o problema apontado por Abranches & Azevedo (2004), Presoto & Westphal (2005) e Soares (2013) que é o interesse pessoal, da elite e político que utiliza esse espaço como uma realidade jurídico-formal para legitimar suas ações, mas falando em nome da coletividade, sem ao menos atender seus objetivos fundamentais de controle e formulação de políticas ambientais para a coletividade. Nesse sentido a participação fica comprometida, pois não há propositividade na atuação, mas manipulação, consulta e informação.

Acredito que a **formação dos conselheiros** poderia ser de forma mais efetiva e também as discussões a nível de legislação municipal (CONSELHEIRO 3).

Eu acho assim... quando você falou na **capacitação**, eu acho que é muito importante, e também as pessoa que tá lá dentro ela ter assim...tentar ter mais essa história da prática, discutir, que a gente viu muitas discussão aqui, que eu mesmo não...assim ‘Ah isso aqui já foi conseguido pelo CONDEMA’. E ele ter também o direito a voz e a voto. **Ele ter mais também uma relação não só aqui dentro do CONDEMA, mas ter uma autoridade, dá palestra, falar o que é o conselho**, pra que é, tem uma participação na câmara dos vereador. Que **eu acho que a reunião d'gente fica muito aqui só ligado aqui a uma sala**, entendeu? Ter uma participação também dentro da câmara, mesmo como diz que o conselho tem assim pode decidir algumas coisas, eu acho que é muito importante levar esse conhecimento para câmara, pra gente tentar levar as ação pro povo, ou então também para as próprias sala de aula, **pras pessoa tem noção do que é o conselho**, assim ter uma participação nas escolas que eu acho que é muito importante, e também os conselho poderia tá fazendo isso ajudar (CONSELHEIRO 5).

Os conselheiros 3 e 5 mencionaram a falta de capacitação e de educação permanente como um problema que precisa ser solucionado para melhorar a participação no CONDEMA, uma vez que segundo por Abranches & Azevedo (2004), Gohn (2006) e Souza & Novicki (2011) a falta de capacitação dos conselheiros dificultam e prejudicam a atuação destes no processo de tomada de decisão e do entendimento do funcionamento do Conselho.

A participação no CONDEMA, segundo as vozes dos conselheiros, encontra problemas em questões como a composição e escolhas dos conselheiros, a presença de interesses pessoais do governo local dentro do processo deliberativo, a assiduidade, falta de interesse, a falta de capacitação e falta de divulgação das ações do Conselho foram os principais pontos que dificultam a participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação social embora esteja constitucionalizada, ainda não está consolidada, muitas são ainda as limitações que se encontram para o exercício desse direito. A institucionalização de espaços para o exercício da participação foram implantados no país nas mais diversas esferas de atuação do Estado, contudo sua efetividade ainda é um processo em construção.

Dentre as diversas formas de participação social têm-se os Conselhos municipais a nível local. A existência dessas arenas representou um avanço no sentido sociopolítico para efetivação da democracia participativa ao permitir a ampliação da participação cidadã nos rumos da gestão pública do nível local (micro) ao buscar mudança no contexto nacional (macro), conforme enfatizam os diversos autores com Tatagiba (2002), Gohn (2005), Avritzer (2008), Lobato & Wienke (2011), dentre outros.

Os Conselhos podem assumir três tipologias: de programas, de políticas e temático. Nos Conselhos temáticos têm-se aqueles que atuam em defesa do meio ambiente. A presença desses Conselhos ainda não é obrigatória nos municípios, e quando existem encontram obstáculos desde sua implementação até a execução das decisões deliberadas. Primeiramente pela complexidade de se pensar, resolver e programar políticas ambientais, e ainda a fragilidade da gestão pública em enfrentar os problemas ambientais locais, ainda que lhe seja atribuído constitucionalmente o dever de proteger e preservar o meio ambiente, sua prática tem divergido, haja vista as constantes ameaças, danos e degradações que o ambiente vem sofrendo em detrimento de interesses privados.

Nesse contexto buscou-se analisar o processo de participativo de conselheiros municipais de meio ambiente em municípios do Território Açu-Mossoró (RN). O levantamento bibliográfico e documental da pesquisa possibilitou constatar que no

território estudado dos 14 (quatorze) município, sete deles não possuíam (inexistentes) Conselhos Ambientais, em seis os Conselhos estavam inativos e apenas no município de Mossoró-RN o Conselho estava ativo.

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) de Mossoró foi criado em 2009, se constituía como um órgão consultivo, fiscalizador, orientador e deliberativo, de caráter paritário, composto por oito representantes do poder público e oito da sociedade civil organizada.

A participação no âmbito do CONDEMA foi analisada sob três dimensões a legal, a formal e a concepção dos conselheiros.

Na dimensão legal a participação proposta nas normas e leis municipais é concedida nos maiores níveis e graus de poder do cidadão no processo de tomada de decisão, que seria uma participação ideal baseada no controle e parceria (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), na Cogestão e/ou delegação (BORDENAVE, 1992), interativa (PRETTY, 1995) ou colaborativa (IAPP, 2014), nesse aspecto a legislação proporciona uma real partilha de poder em áreas estratégicas do meio ambiente, o que garante a liberdade democrática e fortalece a participação social nas definições e rumos das políticas e gestão ambiental em Mossoró.

Na dimensão formal observou-se nas atas de reuniões que as deliberações do CONDEMA foram eminentemente de assuntos estratégicos. A atuação dos conselheiros nessa dimensão se restringiu predominantemente a uma participação de consulta (ARNSTEIN, 1969; NOBRE, 1999; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992, IAPP, 2014) ou funcional (PRETTY, 1995).

Embora a sociedade civil tenha tido maior representatividade nas reuniões, as decisões foram conduzidas pelos membros do poder público, pois a maioria das pautas foram propostas pelo presidente do conselho ou pelo governo municipal, constituindo um dos problemas para efetivação de uma participação ideal.

Outros fatores impeditivos para a participação foram a grande quantidade de pautas com assuntos técnicos, como o julgamento de autos de infrações, ao tratar de assuntos específicos e técnicos pouco se relacionando com o pensamento político-estratégico esperado dos Conselhos.

A dimensão da participação na concepção dos conselheiros entrevistados corroborou com o tipo de participação descrito na dimensão formal de consulta (ARNSTEIN, 1969; NOBRE, 1999; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; IAPP, 2014) ou funcional (PRETTY, 1995).

Ainda que se faça necessário a participação popular na defesa ambiental e por conseguinte a importância de uma atuação ativa dos Conselhos como uma potencialidade democrática na gestão pública local, o funcionamento interno e externo desses espaços encontram limitações que repercutem no *modus operandi* das decisões tomadas.

É o que se observou na dimensão formal, e que foi detalhado pela visão dos conselheiros. O CONDEMA apresentou alguns problemas apontados pelos conselheiros que precisam ser fortalecidos em seu processo participativo, pois tem prejudicado a atuação dos conselheiros de forma que proporcione uma participação ideal.

Os principais pontos levantados pelos conselheiros foram: 1) escolha de membros com interesse/vocação para participar do CONDEMA; 2) a questão partidária, interesse de grupos, influência do governo no Conselho, domínio da elite; 3) assimetrias de representações no processo decisório; 4) formação, estruturação e composição do Conselho que dá margem ao aparelhamento; 5) descontinuidade das reuniões; 6) desinteresse, falta de assiduidade e disponibilidade de tempo dos membros; 7) ausência de capacitação e educação ambiental continuada para os membros; 8) falta de divulgação, publicização e transparência das ações do CONDEMA; 9) ausência de espaço físico para o Conselho; 10) ausência de acesso à informação e dados em tempo hábil.

Em contrapartida os conselheiros destacaram o papel atuante do CONDEMA, com destaque para produções de normas ambientais que modificaram o comportamento social como a “Lei dos Paredões” surgida no âmbito dos conselhos, mudanças nas atividades empresariais com a proposição de lei que obrigava a plantação de mudas pelas concessionárias de automóveis, e ainda, colaboração para criação e proteção ambiental de nível e repercussão nacional como a criação do Parna da Furna Feia e a defesa do jumento (*Equus asinus*).

Para que o CONDEMA possa se configurar como instância de legitimação efetiva da participação popular e defesa do ambiental, é preciso eliminar as discrepâncias

existentes que geram assimetrias de poder entre os atores sociais do processo, para tanto é preciso que os conselheiros tenham acesso a capacitação e educação de forma contínua e sejam imbuídos de informações simétricas, instrumentos técnicos e legais necessário ao exercício e fortalecimento da participação igualitária. Caso contrário os conselhos tendem a se concretizar como simulacro de participação em favor dos interesses pessoais e de grupos políticos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? ORLANDO JUNIOR, A. S. S.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

ACSELRAD, H. **Política ambiental e discurso democrático**. O caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em ciências sociais, realizado em Caxambu (Minas Gerais), de 22 a 26 de outubro de 1996.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. São Paulo: MÉTODO, 2016.

AMMANN, S. B. **Participação social**. 2. Ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the american institute of planners**. v. 35. n. 4. p. 216-224, 1969.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Washington: Woodrow Wilson Center Press and The John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública.** Campinas, v. 14. nº 1, p. 43-64, junho, 2008.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**. Número Especial. p.14-39, março de 2005.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente:** as estratégias de mudanças da Agenda 21. Petrópolis: Vozes, 1997.

BLAINEY, G. **Uma Breve História do Mundo.** 3. Ed. São Paulo: Editora Fundamento, 2015.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro, Paz & Terra, 2000.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N. Democracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 17. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 7. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRANCO, S. M. **O meio ambiente em debate**. São Paulo: Moderna, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Comentada pelo STF. Publicado em: 17/08/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constitucional/constitucional.asp>>. Acesso em 16 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em 15 fev. 2017.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Meio ambiente/Saúde. v. 9. Brasília: Secretaria de Educação Fundamental, 1997.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In:

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. Apresentação. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova [online]**. n.36, pp.85-104, 1995.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CAPRA, F. **A Teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARDOSO, A. L. R.; NUNES, A. A Participação Popular e Os Paradigmas da Administração Pública. **Revista NAU Social**. v. 6, n. 10, p. 35-43, Maio/Outubro 2015.

CHAUI, M. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. 4^a reimpressão. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

CNUMAD. Declaração do Rio de Janeiro. In: **Estudos Avançados**, 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2015.

COHN, A. A reforma sanitária brasileira após 20 anos do SUS: reflexões. **Caderno de Saúde Pública [online]**. vol.25, n.7, pp.1614-1619, 2009.

COIMBRA, Á. **O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental.** 2. Ed. Campinas: Millennium, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Conselhos de Meio Ambiente do Brasil.** 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Cartilha Olho vivo no dinheiro público: um guia para o cidadão garantir os seus direitos.** 2ª edição. Brasília: Gráfica Brasil Editora & Marketing Ltda, 2009.

CORREIA, M. V. C. Controle Social. **Dicionário da educação profissional em saúde.** 2.ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

CORREIA, M. V. Controle Social na Saúde. In: MOTA, Ana Elisabete; BRAVO, Maria Inês Souza; *et ali* (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional.** 2006. Disponível em: <<http://www.servicosocialestude.xpg.com.br/texto1-6.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

COSTA, G. P. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede:** entendendo a configuração atual da administração pública brasileira. Tese (doutorado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2012.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; RODRIGUES, J. F. C.. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis [online].** 2009, vol.19, n.2, pp.419-438.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasilia, 2001.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 32. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DENHARDT, R. B. **Teoria da administração pública.** Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage: Learning, 2012.

DIAS, G. F. **Educação Ambiental:** princípios e práticas. 9. ed. São Paulo: Global, 2010.

DIEHL, A. A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas:** métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

EBBESEN, J. Public participation. In: BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J.; HEY, E. (Edit.). **The Oxford Handbook of International Environmental Law.** New York: Oxford University Press, 2007.

EIDSVIK, H. K. Involving the public in park planning: Canada. **Parks.** V. 2, n. 1, p. 3-5, 1978.

FARIAS, T. **Introdução ao Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. M. Conhecimento técnicos, políticas públicas e participação: o caso do conselho nacional de meio ambiente. **Revista de Sociologia e Política.** v. 20, n. 42, Curitiba, Jun. 2012.

FUNARI, P. P. A. **Grécia e Roma.** São Paulo: Contexto. 2002.

GIARETTA, J. B. Z.; FERNANDES, V.; PHILIPPI JR., A. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 19, n. 62, p. 527-548, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr 2006.

GOHN, M. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**. v.10. n.18. p. 223-244, abril de 2011.

GOMES, B. R. de A. C.; LIMA, T. A. P. de. **Participação cidadã no acompanhamento e controle da gestão pública em Pedras de Fogo/PB**. Trabalhos de Conclusão de Curso – Turma I (Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal) – UFPB. João Pessoa, 2011. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/participacao_citada_no_acompanhamento_e_controle_da_gestao_publica_em_pedras_de_fogopb_1343923114.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações básicas municipais – MUNIC. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2013. Disponível: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab53.pdf>. Acesso em 15 jul. 2015.

_____. **Estados@. Rio Grande do Norte**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rn>>. Acesso em: 10 maio 2015.

IDEMA. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. Secretaria do Planejamento e das Finanças. Anuário Estatístico. Natal, 2013. Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&>

TARG=1357&ACT=null&PAGE=0&PARM=null&LBL=Socioecon%C3%B4micos>. Acesso em: 20 de jul. de 2015.

_____. **Atlas para Promoção do Investimento Sustentável no Rio Grande do Norte:** Módulo I: Zona Homogênea Mossoroense [Material Cartográfico]. Natal: IDEMA, 2005.

IDEMA. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. Secretaria do Planejamento e das Finanças. **Anuário Estatístico**. Natal, 2013. Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&-TARG=1357&ACT=null&PAGE=0&PARM=null&LBL=Socioecon%C3%B4micos>>. Acesso em: 20 de jul. de 2015.

IDEMA. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. Projeto SISMUMA. **Relatório parcial do diagnóstico sobre os Sistemas Municipais de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte**. [Não Publicado]. Natal, 2015.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Mossoroense**. Natal, RN, IICA 2009a.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. **Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Vale do Açu**. Natal, RN, IICA 2009b.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION (*IAPP*). **The IAP2 Public Participation Spectrum**. 2014. Disponível em:<<https://www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

JACOBI, P. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**. N. 118, março/2003.

JACOBI, P. Participação. In: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antônio (Org.). **Encontros e caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, 2005.

JESUS, V. M. B.; COSTA, A. B. Tecnologia Social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. COSTA, A. B. (Org.). **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LaPIERRE, R. T. **A Theory of Social Control**. McGraw-Hill series in Sociology and Anthropology. New York/Toronto/London, 1954.

LEFF, E. **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Editora FURB, 2000.

LEITE, J. R. M. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEROUY, J. P.; PACHECO, T. Democracia. In: FERRARO JÚNIOR, L. A. (Org.). **Encontros e caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, 2005.

LOBATO, A. O. C.; WIENKE, F. F. Participação popular no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. In: LUNELLI, C. A. **Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2011.

LOUREIRO, C. F. B. Emancipação. In: FERRARO JÚNIOR, L. A. (Org.). **Encontros e caminhos**: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores. Brasília: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, 2005.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015

MAGALHÃES, J. P. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Juarez de oliveira, 2001.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, H. F. **Reforma do Estado na era FHC**: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? São Paulo: 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MELLO, M. C. C. de. **O conselho municipal de saneamento de Belo Horizonte**: história, funcionamento e perspectivas. [Dissertação de mestrado] Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, 2010.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 9. Ed. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Sistema de Informações Territoriais. **Território Açu-Mossoró-RN**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em 19 jan. 2016.

MORAIS, L. A. **Controle Social na Saúde**: verificação da participação e do papel dos conselheiros municipais de saúde. [Monografia de Graduação]. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Administração Pública, 2013.

MOSSORÓ. **Decreto Municipal n.º 3.367, de 23 de janeiro de 2009**. Aprova o Regimento Interno do CONDEMA. Disponível em: <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom25-a.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2016.

MOSSORÓ. **Lei Municipal n.º 2.152, de 12 de maio de 2016**. Institui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA. Disponível em: <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom95.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2016.

NOBRE, J. A. **Improving Community Participation in Urban Planning Decision Making**. Private Communication. Public Works Ministry of the Macau Government, 1999.

NUNES, M. R. **A atuação dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente na gestão ambiental local**. [Dissertação de mestrado]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Departamento de Saúde Ambiental, 2010.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V. A Atuação de conselhos do meio ambiente na gestão ambiental local. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v.21, supl.3, p.48-60, 2012.

PARENTE, L. B. M. Participação social como instrumento para a construção da democracia: A intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de [Org.]. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, N. R.; LIMA, A. A. T. F.C.; MARTINS, S. Contribuições de estudos brasileiros sobre os conselhos de políticas públicas como instância legítima do processo decisório na administração. In: FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.(Org.). **Políticas públicas, gestão e sociedade.** Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013.

PIERANGELLI, J. H. **Crimes contra o meio ambiente:** fauna. In: Revista do Ministério Público do Estado da Bahia. n°. 8: 170-92, v. 6, Salvador, 1997.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania.** São Paulo: Cortez, 2005.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP. **Saúde e Sociedade.** v. 14, n. 1, p. 68-77, jan-abr 2005.

PRETTY, J. N. Participatory learning for sustainable agriculture. **World Development.** N. 23: 1247–1263, 1995: Disponível em:<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9500046F>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

REIGOTA, M. **O que é educação ambiental.** São Paulo: Brasiliense, 2006.

ROSENFIELD, D. L. **O que é democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANO, H. **Nova Gestão Pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP). São Paulo: FGV/EAESP, 2003.

SANTOS JUNIOR, O. A. S.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, O. A. S.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S.[Org.]. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, B. S. **O Fórum Social Mundial**: manual de uso. Porto: Afrontamento, 2005.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia Participativa**. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEPLAN, Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças do RN. **Perfil do Rio Grande do Norte**. Natal/RN, 2012.

SEVERO, L. B. O Impacto dos conselhos municipais de meio ambiente em políticas ambientais no Brasil. Porto Alegre: Editora buqui, 2014.

SILVA, F. C. C. Controle social no Brasil: evolução e desafios. In: **Revista TCMRJ**. N. 46. Ano XXVIII, Janeiro 2011

SILVA, I. S.; ALMEIDA, L. M. L. **O exercício do controle social e da cidadania na saúde do município de Cabedelo.** Trabalhos de Conclusão de Curso – Turma I(Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal) – UFPB. João Pessoa, 2011. Disponível em: < http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/o_exercacio_do_controle_social_e_da_cidadania_na_saade_do_municipio_de_cabedelo_1343841395.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional.** 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SLATER, D. **Cultura do consumo e modernidade.** Editora Nobel. São Paulo. 2002.

SOARES, C. M. **Participação popular na gestão pública de pequenas e médias cidades:** uma análise comparativa dos conselhos municipais de meio ambiente na microrregião do Médio Piracicaba. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Núcleo de Pesquisas e Pós-graduação em Recursos Hídricos. Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental. Ouro Preto, 2013.

SOARES, J. A. **Poder local e participação popular.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992.

SOUZA, A. F.; RAMALHO, R. P. **Controle Social do SUS: desafios para uma gestão democrática e participativa.** Trabalhos de Conclusão de Curso – Turma I (Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal) – UFPB. João Pessoa, 2011. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/controle_social_do_sus_desafios_para_uma_gestao_democratica_e_participativa_1343922295.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SOUZA, D. B.; NOVICKI, V. A Participação Social na Questão Ambiental: limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil. **Meta: Avaliação.** Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p.25-40, jan./abr. 2011.

SOUZA, D. B.; NOVICKI, V. **Conselhos municipais de meio ambiente:** estado da arte, gestão e educação ambiental. Brasília: Liber Livro, 2010.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25. Curitiba, 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2011.

WCED. World Commission on Environment and Development. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** 1987. Disponível em:<<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.