

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR LITORAL**

**PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE**  
**PONTAL DO PARANÁ**

**Discente: Willian Carli.**  
**Artigo apresentado ao**  
**curso de Bacharelado**  
**em Gestão Ambiental**  
**sob orientação do Profº**  
**Dr. Rodrigo Rossi**  
**Horochovski.**

**Pontal do Paraná**  
**2015**

## RESUMO

A partir da segunda metade da década de 70 o Brasil entra em um gradual e amplo processo de transformações institucionais e administrativas, especialmente a nível local. Isso ocorreu principalmente como resultado da mobilização social em torno de demandas por direitos políticos e sociais, e resultou em diferentes formas de participação da população nos processos de tomada de decisão acerca das políticas públicas.

Nesse sentido, os conselhos de políticas públicas constituem instâncias híbridas de participação, pois são formadas parte pelo governo e parte pela sociedade civil. Com grande difusão no Brasil, envolvem um compartilhamento de processos deliberativos entre atores estatais, atores sociais e sociedade civil, e se constituem como espaços de negociação e inter-relação, onde esses diversos atores debatem e negociam estratégias e deliberações acerca de temas que, até então, eram decididos exclusivamente pelas instituições públicas.

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, tema deste trabalho, surgem para exercer estas funções em relação às questões como a preservação, conservação e promoção ambiental, podendo ser os responsáveis pelo licenciamento a nível local, fiscalização, aplicação de penas, decisões em segunda instância, administração do Fundo Municipal de Meio Ambiente, entre outras prerrogativas.

Ainda assim, tendo em vista as desigualdades de instrumentos e de cultura de participação dentro da população, e os labirintos jurídico-administrativos por vezes criados dentro da estrutura do estado, cabe avaliar a efetividade destes espaços como instrumentos de efetivação da democracia e da gestão participativa. Nesse objetivo apresento uma análise do histórico documental do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Pontal do Paraná, e exponho como seus principais fatores limitantes o desnível de conhecimento técnico, a desmotivação dos conselheiros e a descontinuidade das ações. Por fim apresento propostas no sentido de transpor os obstáculos que dificultam a participação e a efetividade no conselho.

*Palavras-chave:* Democracia Participativa, Conselhos de Políticas Públicas, Movimento Ambientalista, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Pontal do Paraná.

## RESUMEN

Desde la segunda mitad de los años 70 Brasil entra en un proceso gradual e integral de cambios institucionales y administrativos, en especial a nivel local. Esto se paso principalmente como resultado de la movilización social en torno a las demandas por derechos políticos y sociales, y dio espacio a distintas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

En este sentido, los consejos de política son instancias híbridas de participación, ya que se forman en parte por el gobierno y la sociedad civil. Con gran difusión en Brasil, implicam en una puesta en común de los procesos de toma de decisiones entre los actores estatales, las partes interesadas y la sociedad civil, y se constituyen como espacios de inter-relaciones en que estes diversos actores negocean estrategias y soluciones acerca temas que hasta entonces se decidieron exclusivamente por las instituciones públicas.

Consejos Municipales de Medio Ambiente, objeto de este trabajo, deven ejercer funciones relativas a cuestiones como la preservación, conservación y promoción del medio ambiente, y pueden ser responsables por la concesión de licencias en el ámbito local, la vigilancia, la aplicación de sanciones, las decisiones en segunda instancia, administración del Fondo Municipal del Medio Ambiente, entre otras.

Sin embargo, La distincion de instrumentos y de cultura de participación dentro de la población, y los laberintos burocraticos a muchas veces creados dentro de la estructura del Estado, vale evaluar la eficacia de estos espacios como herramientas eficaces de la democracia y la gestión participativa . Com este objetivo apresento una análisis de la historia documental del Consejo Municipal de Medio Ambiente de Pontal do Paraná, y trago como principales factores que afectan a la brecha de conocimientos técnicos, La baja capacidad tecnica, la falta de motivación, y la discontinuidad de las acciones. Por final apresento propuestas para salvar las viviendas que dificultan la participación y la eficacia en el consejo.

Palabras clave: Democracia Participativa, Consejos de Políticas Públicas, Movimiento Ambiental, Consejo Municipal de Medio Ambiente, Pontal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1. <u>INTRODUÇÃO</u></b> .....	<b>6</b>
<b>2. <u>CONTEXTUALIZAÇÃO - DEMOCRACIA, MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO</u></b>	
2.1 Da gestão à democracia participativa .....	7
2.2 Os Conselhos de Meio Ambiente .....	7
2.3 Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente .....	9
2.4 O Movimento Ambientalista e a Institucionalização da Política Ambiental no Brasil .....	10
<b>3. <u>PONTAL DO PARANÁ</u></b>	
3.1 Origem .....	16
3.2 Formação Administrativa .....	17
3.3 História Recente .....	17
3.4 Geografia .....	17
3.5 Limites .....	17
3.6 Pontos de destaque .....	18
3.7 Economia .....	18
<b>4. <u>O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE PONTAL DO PARANÁ - CONSEMMA</u></b>	
4.1 Instituição e composição .....	19
4.2 Capacidade Técnica .....	21
4.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente .....	22
4.4 Considerações finais .....	23
<b>5. Bibliografia</b> .....	<b>26</b>

**LISTA DE SIGLAS**

CONSEMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

DOM – Diário Oficial do Município de Pontal do Paraná

FMMA – Fundo Municipal de Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PMPP – Prefeitura de Pontal do Paraná

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMRN – Secretaria Municipal de Recursos Naturais

AMCORESPP – Associação de Coletores de Materiais Recicláveis de Pontal do Paraná

ACIAPAR – Associação Comercial e Industrial de Pontal do Paraná

APAPSUL – Associação de Pescadores de Pontal do Sul

NAGUAR – Núcleo de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná

CEM – Centro de Estudos do Mar

AMPP – Associação de Moradores de Pontal do Paraná

AMOSI – Associação de Moradores do Balneário Shangri-lá

PROGER – Programa de Prevenção Contra o Uso de Drogas

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto refletir sobre o papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Pontal do Paraná - CONSEMMA, enquanto instrumento de participação social, de intermediação entre os setores da sociedade na gestão do meio ambiente e de uma política pública participativa.

A proposta surgiu da experiência como Conselheiro do CONSEMMA no período de 2007 a 2015. Durante as atividades, reuniões, processos de deliberação e interlocução com a sociedade, percebeu-se a necessidade de realizar um trabalho que viesse a servir como iniciativa de reflexão acerca do baixo grau de efetividade e de participação dentro do Conselho, tendo como objetivo subsidiar propostas e ações que promovam o engajamento e ampliem os resultados do mesmo.

Para isso, apesar dos anos de envolvimento com o CONSEMMA e das relações extras participativas criadas, buscou-se o distanciamento da prática cotidiana, utilizando apenas registros formais para as análises aqui apresentadas. Desta forma foram levantadas informações junto aos documentos da Secretaria Executiva do CONSEMMA, como atas, listas de presença e ofícios, e às publicações do Diário Oficial do Município de Pontal do Paraná - DOM. Estas informações foram selecionadas conforme se interpretava que havia relação direta com a participação e a efetividade no Conselho, objetivos do estudo.

O trabalho está dividido em cinco partes. A primeira contextualiza o momento sociopolítico que permitiu o surgimento dos mecanismos de gestão participativa no Brasil e a sua inclusão como parte da estrutura do estado, e de como a institucionalização do movimento ambientalista tornou a pauta ambiental uma questão de governo. A segunda traz um breve resumo sobre características sociopolíticas do município de Pontal do Paraná. A terceira parte apresenta o CONSEMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Pontal do Paraná, objeto deste estudo, sua legislação própria, formação, características e o Fundo Municipal de Meio Ambiente. A quarta parte se dedica as considerações finais, apresentando as conclusões acerca dos fatores que tem limitado o sucesso do CONSEMMA e, ao mesmo tempo, sugere uma capacitação com foco na instrução das linguagens técnicas setoriais e na instrumentação para o trabalho em colegiados, no sentido de contribuir para uma participação mais qualificada e consciente dos conselheiros. A quinta e última parte apresenta as referências bibliográficas utilizadas como lastro teórico para este trabalho.

## **2. CONTEXTUALIZACAO - DEMOCRACIA, MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO**

### **2.1 Da gestão à democracia participativa**

A discussão sobre as interseções existentes entre Estado e sociedade nos processos públicos de tomada de decisão tem raízes, pode-se dizer, numa concepção de governo que confere relevância ao papel da sociedade como partícipe da construção, direcionamento e monitoramento da administração pública. Processo que, segundo Isunza e Hevia (2006), funda-se em pelo menos três elementos principais: as lutas sociais por autonomia, as transformações institucionais dos Estados nas últimas décadas e, por último, a busca por legitimidade nas decisões tomadas.

Se tomarmos como exemplo o Brasil, não é difícil perceber que essa é uma análise consistente. A Constituição de 1988 é resultado de um complexo sistema de relacionamento entre grupos sociais diversos que, especialmente no final dos anos 1970, lutaram pela volta dos preceitos democráticos ao país, como o caso dos grupos que lutavam pela abertura política e democratização, ou, ainda, movimentos sociais que lutavam pela expansão dos serviços públicos e maior inclusão da população, como o caso do movimento sanitarista na área da saúde (JACOBI, 1989), movimentos que debatem o custo de vida, movimentos por moradias, entre outros.

Também ao longo dos anos o país tem gradualmente transformado sua concepção de governança interna, no sentido de maior racionalização dos gastos públicos e preocupação com o desempenho das ações governamentais, especialmente em função do aumento da responsabilização dos gestores por “más administrações”, fato reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A soma destes fatores tem gerado resultados concretos na administração pública, sendo particularmente notável o aumento tanto do número quanto dos tipos de canais de interação entre Estado e sociedade desde o período de redemocratização.

A existência atualmente, por exemplo, de conselhos gestores em praticamente todos os municípios brasileiros é um dos fatores ilustrativos de que, na verdade, não é banal discutir os supracitados canais no Brasil democrático (PIRES; VAZ, 2010).

### **2.2 Os Conselhos Municipais**

Os Conselhos são instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático, cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos

decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (GOHN, 2004; AVRITZER, 2002, 2006; FARIA, 2006; 2007; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições nos três níveis de governo, com *formato híbrido*, sendo, em geral, compostas de forma *paritária* por membros do governo e membros da *sociedade civil*. Se dedicam a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (WAMPLER; AVRITZER, 2004; TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001).

Ao menos trinta artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram ou determinam experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traçou princípios e diretrizes, tais como; A cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1, 5, 8, 15 e 17), Os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230), O exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), A participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231).

Os conselhos de políticas públicas são entendidos como espaços públicos de diálogo vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política (IBGE, 2010).

Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (AVRITZER & PEREIRA, 2005). Os conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos.

O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde a redemocratização. Dados do IBGE apontam que mais de 90% das cidades do país já possuem os conselhos cuja existência é condição para o repasse de verbas do governo federal em relação às áreas temáticas específicas sobre as quais versam, quais sejam, a da saúde, a da assistência social e a de direitos da criança e do adolescente (TATAGIBA,

2004; COELHO, 2004; GOHN, 2001). Além disso, segundo Cunha (2004), somando-se todos os conselhos existentes na época, é possível estimar que havia 1,5 milhão de pessoas atuando nestes espaços, número que, como já apontado por Avritzer (2008), superava, por exemplo, a quantidade de vereadores. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da idéia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas após Constituição Federal de 1988 (Ipea, 2010). Como consequência, a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio destes espaços foi significativa, o que requer mudanças na forma do Estado gerir as políticas públicas, mudanças que pressupõem, necessariamente, o conhecimento acerca de quem participa e de como funcionam estes espaços.

### **2.3 Os Conselhos de Meio Ambiente**

Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania que abrem espaço para a participação popular na gestão pública de varias formas, conforme a substancia da Lei e do Regimento que os regula, podendo exercer fiscalização, deliberação, consultoria e mobilização.

A função fiscalizadora dos Conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes, mas também da sociedade como um todo, podendo inclusive abrir processos civis e criminais contra infratores ambientais.

A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos Conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência. Isso inclui editar normas, procedimentos, embargos, taxas e demais atos administrativos.

A função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões, sugestões, laudos e pareceres sobre assuntos que lhes são correlatos.

A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para disseminação de estratégias.

A legislação brasileira prevê, além do CONAMA e dos Conselhos Estaduais e Municipais, a existência de inúmeros conselhos temáticos relacionados ao Meio Ambiente, como recursos hídricos ou recursos genéticos e biodiversidade, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a estados e municípios.

Mesmo com a variedade de temas todos os conselhos possuem algumas regras em comum, como: paridade, ou seja, são formados por partes iguais dos interessados; caráter permanente, pois são criados para partilhar as decisões sobre uma área, e não apenas para ocasiões específicas. Isso significa que não se limitam a situações únicas, mas abrangem toda uma área da administração, tendo caráter contínuo ao longo do tempo, independente da mudança do quadro político do momento; caráter presencial, pois a manifestação dos interessados se dá através da presença dos mesmos nos momentos de decisão, como reuniões, auditorias, etc. Cabe ressaltar que a manifestação através de documentos também é válida; caráter coletivo, pois um dos princípios básicos dos Conselhos, a discussão e decisão em grupo, são os fundamentos que dão legitimidade para o funcionamento; implica transparência e debate entre os envolvidos, afinal se o princípio que rege o funcionamento dos Conselhos é a participação cidadã nada mais óbvio que as reuniões e documentos referentes aos Conselhos sejam abertos à participação e à consulta popular.

Para isso deve haver organização e transparência por parte do conselho, o que significa, por exemplo, reuniões em horários acessíveis a maior parte dos interessados e aviso prévio através de meio acessado pelos mesmos. (Programa de Pesquisa sobre Democracia e Participação, IPEA 2013)

#### **2.4 O Movimento Ambientalista e a Institucionalização da Política Ambiental no Brasil**

Se considerarmos sua juventude, podemos sugerir que o movimento ambientalista conquistou papel de destaque entre os movimentos sociais.

Segundo Castells (1999), nos anos 90, 80% dos norte-americanos e mais de dois terços dos europeus consideravam-se ambientalistas. Hoje, na maior parte dos países ocidentais, candidatos e partidos dificilmente conseguem se eleger sem apresentar uma posição "ecologicamente correta"; grandes empresas, inclusive as responsáveis por uma grande emissão de poluentes, passaram a incluir a questão do ambientalismo em sua agenda de relações públicas, e também em seus novos e mais promissores mercados.

A grande diversidade de ações, frentes de luta, políticas e discursos agrupados sob a cobertura do ambientalismo tornam praticamente impossível considerá-lo um movimento homogêneo, contudo, é essa diversidade que caracteriza o ambientalismo

como uma nova forma de movimento social, descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes e de alto grau de penetração, em suma, orgânico.

O movimento ambientalista, embora formado por organizações de base, é exemplo de sucesso em comunicação. Isso se deve boa parte a sua inerente capacidade de adaptação às novas condições apresentadas pela evolução tecnológica e social. Suas ações ocorrem em razão de eventos que com muita frequência são apropriados para a divulgação na grande mídia, dessa forma os ambientalistas conseguem transmitir sua mensagem a uma audiência mais ampla do que a representada por suas bases diretas (CASTELLS, 1999). Além disso, a presença constante de temas ambientais na mídia, apresentado como uma questão comum a todos, independente de país ou classe social, permitiu ao movimento ambientalista uma legitimidade bem maior que a atribuída a outras causas.

Contudo o ambientalismo não pode se resumir a um movimento de conscientização, pois desde o início procurou exercer influência na legislação e nas atitudes tomadas pelos governos. Hoje as principais organizações ambientalistas destacam esforços para obter conquistas na legislação e no apoio, ou oposição, a candidatos a cargos eletivos com base em sua postura política em relação as questões ambientais. Hoje vários países possuem partidos declaradamente ambientalistas na disputa por cargos políticos, tendo alguns deles logrado algum sucesso.

O processo de formação do movimento ambiental moderno, a partir dos anos 1970, aconteceu de forma simultânea em praticamente todo o mundo ocidental, embora com características específicas, decorrentes de processos históricos e das transformações sócio-políticas locais.

Em 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, a comunidade internacional se reuniu para discutir, pela primeira vez de forma ampla, a questão ambiental. A Conferência e uma referência, a partir do qual teve início em muitos países a institucionalização de políticas ambientais e a estruturação de órgãos incumbidos de defender e promover a proteção do meio ambiente.

Nessa época o Brasil vivia sob o regime da ditadura militar, o qual era abertamente favorável ao desenvolvimento a qualquer custo, independente das conseqüências ambientais que isso traria.

Segundo Ribeiro (2006), da participação do Brasil em Estocolmo restou a imagem negativa da representação do governo brasileiro que, sob a inspiração do desenvolvimentismo, participou da defesa intransigente de priorizar o crescimento dos

países em desenvolvimento, contemplando a exploração dos recursos naturais, expansão da fronteira agrícola e da industrialização, contrapondo as iniciativas de criação de instituições internacionais para a gestão de recursos naturais considerados globalmente estratégicos.

Ao final, a Conferência aprovou mais de uma centena de recomendações com características políticas e conceituais, sendo retiradas as propostas de ação internacional que previam controles com coordenadas científicas e ajustamentos em ações nacionais. (RIBEIRO, 2006).

A insatisfação da sociedade brasileira com os maus resultados do regime militar e a introdução da discussão da questão ambiental na nova ordem econômica internacional proporcionaram a expansão do movimento ambientalista brasileiro que, além de acompanhar as demandas ambientais mundiais, constituiu-se como mais um canal de contestação, com a participação de setores universitários, naturalistas, intelectuais, artistas, comunidades afetadas por impactos locais, assim como outros que combatiam sistematicamente o regime de governo repressivo. (RIBEIRO, 2006).

A pressão interna do ainda incipiente ambientalismo nacional, aliadas às externas, principalmente pela preservação da Amazônia, e a necessidade de mostrar um posicionamento frente às deliberações de Estocolmo, contribuíram para que o governo brasileiro criasse, no final de 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, subordinada ao Ministério do Interior, com competências específicas para a proteção e melhoria do meio ambiente. A SEMA foi o embrião do que é hoje o Ministério do Meio Ambiente. Também a partir de 1973 começaram a ser criadas estruturas para a gestão ambiental a nível estadual, como nos Estados de São Paulo, Bahia, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Algumas dessas estruturas já incorporavam instâncias colegiadas, porém com o caráter consultivo e com pouca ou nenhuma representação da sociedade civil. Segundo Ribeiro (2006), essas iniciativas, antes de significar um comprometimento efetivo do governo brasileiro com a luta para a proteção ambiental, funcionaram como uma tentativa para atenuar sua imagem negativa no cenário externo, devido à sua atuação negativa na Conferência de Estocolmo. Entretanto, predominava ainda a idéia de que os recursos naturais deveriam ser utilizados para acelerar o processo de desenvolvimento econômico, tomando alguns cuidados para minimizar os problemas de poluição e preservar alguns recursos naturais.

Nessa época a atuação do movimento ambientalista estava resumida a um conjunto de pequenos grupos da sociedade civil, e de pessoas que dentro da estrutura dos governos acreditavam na importância de proteger o meio ambiente. Durante essa fase a ação dos órgãos ambientais, focada na poluição industrial, por vezes complementa às iniciativas das organizações ambientalistas, centradas, por sua vez, na preservação dos ecossistemas naturais.

A partir década de 80, duas problemáticas estruturais passam a ganhar corpo dentro no movimento ambiental brasileiro: primeiro, a constatação dos limites do aparato jurídico-institucional disponível, face ao acirramento da lógica desenvolvimento versus conservação; segundo, a crescente percepção de que o discurso ambiental não se encontrava efetivamente disseminado na sociedade brasileira. Como decorrência seguiu-se iniciativas para aprimorar os instrumentos legais de gestão ambiental, pela escolha de parcela dos ambientalistas em avançar no campo político institucional e pela busca da profissionalização e da aproximação das ONGs sociais. As ONGs ambientais procuraram estabelecer um diálogo com os sindicatos, e passam a apoiar desde grupos comunitários em prol do abastecimento de água até os movimentos de seringueiros e índios na Amazônia. Grande parte dessas ONGs assume uma mudança de postura, superando sua rejeição a qualquer diálogo com economistas ou empresários e reconhecendo que ecologia e economia não eram incompatíveis (JACOBI, 2003).

Quanto ao aparato jurídico-institucional, em 1981 foi sancionada a Lei Federal nº 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, composto pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Através da Lei 6938/81 foi também criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, com caráter consultivo, deliberativo, normativo e recursal, considerado o órgão superior do SISNAMA. A estrutura do SISNAMA prevista para a União comporta um órgão colegiado (CONAMA) e um órgão executor (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA). Essa estrutura foi replicada, com as devidas adaptações, nos Estados e Municípios, embora não houvesse, a princípio, essa obrigação. É somente através da Resolução 237/97 do CONAMA, nove anos após a promulgação da Constituição, que é estabelecida, como condição para que os municípios assumam a competência para o exercício do Licenciamento Ambiental, a exigência de ter um órgão colegiado e uma estrutura técnica

devidamente aparelhada para a função. Registre-se, ainda, que somente através da Lei Federal 7.809/89, que alterou a Lei 6.938/81, foram incluídos os órgãos locais (municípios) entre os entes competentes para exercer o licenciamento ambiental, um dos instrumentos mais importantes da política ambiental (MILARÉ, 2004).

A Lei Federal 6938/81 foi incorporada pela Constituição Federal de 1988, que a manteve praticamente integral. A CF de 1988 fortaleceu os municípios, elevando-os à condição de partícipes da Federação, como entes federativos regidos por leis orgânicas próprias. O art. 23 da Constituição inclui entre as matérias de competência comum da União, Estados e Municípios vários itens relativos à proteção ambiental, bem difuso e sem fronteiras locais, regionais e mesmo nacionais (MILARÉ, 2004). Em relação à política ambiental, o grande marco referencial está no art. 225 da Constituição que define meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e estabelece as diretrizes gerais que incumbem ao Poder Público para assegurar a efetividade desse direito.

Segundo Milaré (2004), há uma diferença fundamental que justifica a gestão ambiental pelos municípios: o município está muito próximo da comunidade e gere, diretamente, muitos de seus interesses. Não tem a amplitude do SISNAMA ou do Sistema Estadual de Meio Ambiente, porém, é marcado por um sentido forte da realidade local, o que favorece a objetividade da gestão ambiental e pode ser uma valiosa contribuição do município para o Estado e a União.

Em termos de gestão democrática, os novos instrumentos trazidos pela Constituição, em especial aqueles previstos pelo art. 37, fortalecem as instâncias colegiadas anteriormente existentes. Se antes de 1988 já surgiram algumas instâncias híbridas voltadas para a gestão ambiental – mesmo que com participação, estrutura e poder incipientes – a partir da promulgação da nova carta magna houve a proliferação e fortalecimento de outras, consultivas e deliberativas, nos níveis federal, estadual e municipal, com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais, acompanhando o processo de transformação de participação democrática que acontecia no país.

Entre as instâncias híbridas estão conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e conselhos gestores de áreas de proteção ambiental (APAs). Entretanto muito ainda têm elevado grau de informalidade, sem poder para influenciar no processo decisório e onde

a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório (JACOBI, 2003; ALMEIDA & CUNHA, 2009).

Nos municípios onde existe um conselho de meio ambiente formalmente constituído há grande diversidade de funcionamento, dependendo do grau de democratização alcançado pelos grupos que o compõem no Município, da freqüência com que seus conselheiros realizam reuniões e da intensidade da fiscalização sobre o Executivo que venha a exercer. Do mesmo modo, as recomendações do Conselho ou deliberações aí tomadas dependerão, eventualmente, tanto do peso político que a entidade possui na administração local, quanto de recursos nem sempre disponíveis nos municípios (CARVALHO; OLIVEIRA; BARCELLOS e ASSIS, 2005).

Segundo informações disponibilizadas pelo IBGE, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001, que abrangeu a totalidade dos 5.560 municípios do país, 1.237 municípios (22,2% dos municípios) declararam ter Conselho Municipal de Meio Ambiente em atividade. Ainda segundo o IBGE nesses municípios vive quase metade da população brasileira (47,6%), em função de que grande parte desses municípios estão entre os de populosos do país, o que indica que nos municípios mais densamente povoados existe uma preocupação maior das administrações locais e dos movimentos sociais de se instituir, na área ambiental, um formato participativo de gestão, no interior do qual possam se materializar pressões e demandas por políticas públicas. Isso provavelmente se deve pelo acirramento da disputa por recursos naturais e pelo aumento da pressão sobre os ambientes naturais, afinal nestes locais existe maior demanda com menor oferta.

O IBGE informa ainda que, entre os municípios que têm conselhos, 29,7% têm também um fundo municipal de meio ambiente, destinado a financiar ou apoiar projetos relacionados à manutenção e recuperação da qualidade ambiental. Em geral a criação destes Fundos Municipais de Meio Ambiente tem motivação de ordem econômica. A Lei nº 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais determina em seu art. 73, combinado com o art. 76, que os valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela Prefeitura por infração ambiental sejam revertidos ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, ou correlato. Caso este não exista, sua destinação será o Estado ou a União

A partir da realização da Conferência Mundial de Meio Ambiente, a “Eco 92”, no Rio de Janeiro, se intensificou o processo de institucionalização das organizações civis que

atuam na área ambiental; conseqüentemente o terceiro setor cresceu muito nesse período, e ocorreu cada vez mais uma interação entre os diversos movimentos sociais.

Houve, nesse momento, um trabalho no sentido de se construir uma plataforma comum das diversas representações sociais de modo que vários movimentos sociais vieram a se articular entre si, criando redes amplas que iriam lutar por questões convergentes e empoderar a sociedade como um todo (SCHERER-WARREN, 2009).

Depois de mais de quinze anos da Conferência do Rio, é realizada em 2009 a Conferência de Copenhague, onde o Brasil teve uma participação bastante diferenciada em relação àquela de 1972, em Estocolmo. Embora ainda persista a dicotomia entre desenvolvimento e preservação, a delegação brasileira se mobilizou no sentido de forçar compromissos do chamado grupo dos países desenvolvidos com a redução das emissões de gases que contribuem para o aquecimento global. Essa nova postura é resultado de pressões dos movimentos ambientalistas, dos organismos internacionais e de uma estratégia econômica, pois impor mudanças nas atividades industriais dos países desenvolvidos beneficiaria, em tese, a indústria nacional. Isso demonstra certo amadurecimento no trato das questões ambientais, econômicas e sociais, mas também uma abordagem estratégica do ponto de vista econômico e contra-hegemônica em relação aos processos de produção.

### **3. PONTAL DO PARANÁ**

Pontal do Paraná é um município brasileiro localizado no litoral norte do estado do Paraná. Sua população estimada em 2010 é de 20.839 habitantes. Foi desmembrado do município de Paranaguá em 20 de dezembro de 1995 e emancipado em 1º de janeiro de 1997, fazendo parte hoje da Região Metropolitana de Paranaguá (IBGE, 2012).

#### **3.1 Origens**

A história do município de Pontal do Paraná começou com os primeiros fluxos migratórios para colonização do território paranaense, ainda no século XVII, porém até os anos 50 não havia superado a condição de vila de pescadores, fato que começou a mudar com o loteamento da região para instalação de balneários de veraneio e de canteiros de obras para empresas petrolíferas. Trata-se de um município geograficamente próximo a Paranaguá, tanto por terra como por mar, isso permitiu que

os fatos políticos e administrativos do município mais antigo do Paraná tivessem influência na vida pública da comunidade pontalense. (PMPP)

### **3.2 Formação administrativa**

Sua história política começa a ser escrita por volta de 1983, através de tentativas de emancipação que, apesar de não conseguirem seu objetivo, despertaram na população o desejo de criação de um novo município. Pontal do Paraná foi transformado em município por força da Lei Estadual nº 11 252, de 20 de dezembro de 1995, na sede do ex-distrito de Pontal, conforme desejo da população que aprovou a emancipação em plebiscito. A legislação sobre a emancipação política é de autoria do então deputado estadual Algaci Túlio. De acordo com a legislação, Pontal do Paraná foi desmembrado de Paranaguá. O município foi oficialmente instalado em 1º de janeiro de 1997. (PMPP)

### **3.3 História recente**

Através da primeira eleição municipal, em 1997, foram eleitos o primeiro prefeito do município, Dr. Hélio Gaessler de Queiroz, e seu vice, José Antônio da Silva. Foram desenvolvidos diversos trabalhos, merecendo destaque ao trabalho do legislativo com a criação da Lei Orgânica do Município, em 19 de dezembro de 1997 que é a nova constituição que rege o novo Município. Em 1º de outubro de 2000, o então vice-prefeito, o senhor José Antônio da Silva, foi eleito prefeito de Pontal do Paraná, tomando posse ao seu mandato em 1º de janeiro de 2001. Já nas eleições de outubro de 2004, foi eleito prefeito Rudisney Gimenes, tendo como vice Izair Marcelino da Veiga, popularmente conhecido como *Lico* tomando posse em 1º de janeiro de 2005. Reelegendo-se nas eleições de outubro de 2008. Em 2013 quem passa então a governar o município é o Edgar Rossi, pelo PHS, em oposição ao Gimenes e seu candidato Marcos Casquinha. (Wikipédia, 2014)

### **3.4 Geografia**

O município de Pontal do Paraná enquadra-se na planície costeira de Praia de Leste, caracterizando-se por um relevo bastante suave e de baixa altitude, que recebe a designação genérica de restinga. (PMPP)

### **3.5 Limites**

O município faz divisas ao Sul com o município de Matinhos, a Oeste com a Cidade de Paranaguá, na qual faz parte da Nova Região Metropolitana e a leste e norte é banhado pelo Oceano Atlântico, sendo a norte pela baía de Paranaguá.

### **3.6 Pontos de destaque**

O estado do Paraná possui 50 km de extensão em praias, das quais 23 km se encontram em Pontal do Paraná, com quase 100% dessas praias com total qualidade de balneabilidade, tornando o município totalmente voltado às atividades praianas. Além disso, Pontal está localizado em uma região estratégica para atividade portuária, na entrada da baía de Paranaguá e com um dos maiores calados naturais do mundo. (PMPP)

### **3.7 Economia**

A economia está baseada nas atividades relacionadas ao turismo, que emprega a maioria da população fixa e atrai pessoas de todos os cantos do país, durante a temporada de verão, período que compreende os meses de dezembro a março.

A outra época, identificada como baixa temporada, a economia caracteriza-se pela pesca e eventos como: Festa da Tainha, Festa do Camarão, e festas religiosas.

Embora a atividade industrial seja pequena, em Pontal do Sul há uma unidade *offshore* da companhia italiana Techint Engenharia e Construção S/A, que fabrica plataformas de exploração de petróleo e emprega entre centenas e alguns milhares de pessoas, conforme a demanda de trabalho existente.

A perspectiva de implantação de um complexo portuário no município, com capacidade de movimentação de 1,5 milhão de unidades, uma área de 600 mil m<sup>2</sup>, um cais de atracação de 1,3 mil metros e investimento estimado é de R\$ 1,1 bilhão (que poderá aumentar a capacidade portuária do estado em 55%) anima a cidade há anos.

Pontal do Paraná abriga um *campus* avançado da Universidade Federal do Paraná dedicado às ciências marinhas, o *Centro de Estudos do Mar* (CEM/UFPR), com instalações nos balneários de Pontal do Sul e Mirassol. Além das atividades de pesquisa, o CEM oferece cursos de graduação em Oceanografia, Aqüicultura, Engenharia e Ciências Exatas, além de uma pós-graduação em Sistemas Costeiros e Oceânicos. (Wikipédia, 2015)

#### **4. O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE PONTAL DO PARANÁ - CONSEMMA**

##### **4.1 Instituição e composição**

O CONSEMMA foi criado pela Lei Municipal nº 91 de 3 de maio de 1998, ainda na segunda gestão do recém-emancipado município de Pontal do Paraná. A composição do COMSEMMA, porém, só foi estabelecida pelo Executivo sete anos depois, através do Decreto n.º2035/05, de 4 de Junho de 2005, sendo, como mostra o artigo 5º da lei, composto majoritariamente por instituições vinculadas ao poder público, e com o presidente previamente definido.

Art. 5º - O COMSEMMA se compõe dos seguintes membros efetivos:

I - de um Presidente, que é o Secretário Municipal de Meio Ambiente;

II - de 1 (um) representante dos seguintes órgãos e entidades

- a) Secretaria Municipal de Urbanismo;
- b) Secretaria Municipal de Educação;
- c) PROGER - Programa de Prevenção Contra o Uso de Drogas
- d) Secretaria Municipal de Saúde;
- e) Associação Comercial e Industrial de Pontal do Paraná - ACIAPAR;
- f) Colônia de Pescadores Z 5;
- g) Federação das Associações de Moradores de Pontal do Paraná - AMPP;
- h) Associação de Marinas Náuticas de Pontal do Paraná.
- i) Entidades civis criadas com finalidade específica de defesa da qualidade do meio ambiente, com atuação no âmbito do Município de Pontal do Paraná;
- j) Associação dos Coletores de Materiais Reciclável de Pontal do Paraná - AMCORESPP
- k) Centro de Estudos do Mar - docentes
- l) Centro de Estudos do Mar - discente

Segundo registradas em ata, posteriormente ocorreram modificações na composição do CONSEMMA. A substituição dos Discentes do Centro de Estudos do Mar pela SANEPAR,

em concordância unânime, foi discutida ainda no segundo ano de vida do CONSEMMA. Essa substituição se deu pelo entendimento de que os Discentes do CEM não eram moradores locais, e que não possuíam ligação suficiente com o município, não tendo, por conseqüência, legitimidade para compor o colegiado. Em contrapartida a inclusão da SANEPAR permitiu que o Fundo Municipal de Meio Ambiente passasse a receber recursos da empresa, através de uma cláusula constante no Termo de Concessão entre a mesma e o Município que obriga a SANEPAR a destinar 0,8% da sua arrecadação aos fundos municipais de meio ambiente. Também houve, no mesmo ano, a substituição do PROGER pela Procuradoria do Município, também justificada pela falta de legitimidade da primeira e na expectativa de que a segunda tive-se papel ativo no conselho. Porém a Procuradoria do Município apresentou baixa participação, tendo sido inclusive advertida e ata, até que solicitou que fosse retirada da composição do CONSEMMA. A atitude tomada foi substituí-la pela Câmara de Vereadores, no ano de 2010. Porém a Câmara de Vereadores apresentou o mesmo desempenho, também foi advertida formalmente, e no início de 2015 foi substituída pela Empresa Paranaense de Energia Elétrica – COPEL, a pedido desta última, como consta em ata.

Também é importante mencionar que na legislação referente ao CONSEMMA não há exigência legal em relação à paridade de representação, exceto em Deliberações Normativas do Conselho Estadual de Meio Ambiente, que estabelece, dentre as diretrizes para a cooperação técnica e administrativa com os órgãos municipais de meio ambiente, visando ao licenciamento e à fiscalização de atividades de impacto ambiental local, a existência de instâncias normativas, colegiadas, consultivas e deliberativas de gestão ambiental, com representação da sociedade civil organizada paritária à do Poder Público.

Conforme o regimento o COMSEMMA reúne-se, ordinariamente, uma vez a cada dois meses, ou extraordinariamente, quando necessário, mediante convocação pelo presidente ou por solicitação de, pelo menos, cinco de seus membros efetivos. Porém como consta em atas, e no livro de presença, as reuniões são realizadas praticamente todos os meses.

A pauta é definida até um dia antes da reunião pelo Presidente do Conselho através da demanda dos conselheiros, da prefeitura e da sociedade, que incluem solicitações de esclarecimentos ou de providências que competem ao Executivo. Nesses casos, quando a

resposta não pode ser dada imediatamente na reunião pelos representantes do Executivo presentes, a matéria é pautada para reunião seguinte.

As reuniões do CONSEMMA se iniciam com a leitura da ata da reunião anterior para aprovação dos conselheiros, e posteriormente com a apresentação da pauta, quando os assuntos são abertos ao debate, inclusive para a manifestação do público presente, interessados direta ou indiretamente no tema, beneficiários ou afetados pelas intervenções.

Como suporte aos conselheiros, e ao próprio COMSEMMA, há uma estrutura disponível dentro da SMRN: a secretaria conta com uma funcionária, a qual ajuda o Secretário no contato direto com os conselheiros, agendamento de reuniões, distribuição de processos etc. Também há o assessoramento jurídico da procuradoria da prefeitura, para as questões técnicas de cunho ambiental, porém, não é previsto nenhum apoio.

#### **4.2 Capacidade Técnica**

Conforme constatado em atas e ofícios de indicação, na composição do conselho existe um número considerável de atores que não são especialistas e não dominam os termos técnicos freqüentemente utilizados nos processos deliberativos. Essa assimetria de conhecimento entre os atores favorece o domínio político por um grupo, em detrimento de outros, com isso muitos dos interesses presentes no Conselho não têm condições de manifestar-se, o que limita o pleno funcionamento do colegiado como canal na definição e na implementação de políticas públicas, sobretudo em relação às demandas dos grupos menos instrumentalizados.

A valorização do conhecimento técnico está associada à dificuldade de atuação dos conselheiros com menor grau de instrução, ou que não tenham conhecimento dos termos técnicos. Isso faz com que no CONSEMMA seja estabelecida uma relação de dominação de um ou mais grupos sobre outros. Na maior parte dos casos, os grupos identificados como “dominantes” são os setores governamentais, em geral detentores de maior conhecimento burocrático e de informações privilegiadas, e os grupos conhecedores de termos técnicos setoriais, como os profissionais das áreas das ciências naturais ligados a universidades e a entidades do terceiro setor.

O entendimento de que os conselheiros, principalmente aqueles identificados como “sociedade civil”, muitas vezes têm dificuldades na compreensão dos assuntos debatidos nos conselhos, faz que diversos autores chamem a atenção para ações de capacitação

técnica que podem promover a melhora do processo decisório e deliberativo dos conselhos (ABRAMOVAY, 2001; GERSCHMAN, 2004; PRESOTO & WESTPHAL, 2005; TATAGIBA, 2005; WENDHAUSEN & CARDOSO, 2007; SALIBA *et al*, 2009).

É perceptível que os conselheiros com menor grau de instrução formal apresentam dificuldades na compreensão de documentos importantes para uma participação plena. Os termos técnicos, utilizados tanto em documentos quanto nos debates, dificultam a compreensão dos conselheiros que não atuam diretamente na área fonte do tema em questão. Outro ponto é que os termos derivados do linguajar da gestão pública, em que termos oriundos da prática burocrática, da gestão administrativa, orçamentária e financeira, fazem-se presentes com grande frequência, apesar de seu domínio ser pouco difundido. Isso se torna tremendamente relevante se considerarmos que há um relativo consenso entre os estudiosos da Sociologia da Ciência de que a técnica é socialmente construída e não é neutra politicamente (KNORR-CETINA, 1982; BOURDIEU, 1983; HABERMAS, 1994; LATOUR, 2000). A questão técnica não pode ser encarada, de forma alguma, imparcial e isenta, pois em sua própria essência carrega valores de ordem cultural, social e política que permitem seu questionamento quanto verdade irrevogável. Por isso os rumos de uma sociedade não podem ser decididos apenas por critérios técnicos, mas necessitam também de decisões políticas, sociais e éticas.

Dessa forma, o conhecimento técnico passa a ser questionado pela sociedade, pautado pelo paradigma da modernidade reflexiva (GIDDENS, 1991). Em uma sociedade de risco que desafia a legitimidade da racionalidade dos especialistas, a ciência não é mais detentora de verdades universais, e os especialistas perdem o monopólio do conhecimento técnico-científico (BECK, 2002).

#### **4.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente**

A Lei Municipal nº 91/98 instituiu também, através do Art. 7º, o Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA, cujos recursos devem ser aplicados em projetos e demandas para melhoria da qualidade do meio ambiente no Município. Ficou delegada ao COMSEMMA a responsabilidade pela definição das formas de aplicação, bem como das normas de gestão e funcionamento dos recursos oriundos de dotação orçamentária, arrecadação de multas previstas na legislação municipal, transferências da União, do Estado ou de outras entidades públicas, além de doações ou recursos de outras origens. Porém, segundo consta em ata, a legislação municipal carece de adaptações que

permitam o recolhimento destes recursos, inclusive das multas ambientais, as quais, quando pagas, vão para o caixa único da prefeitura.

Hoje a única fonte de receita do FMMA é o repasse feito pela SANEPAR através do convênio com o município de Pontal do Paraná. Este recurso é repassado trimestralmente, o que significa algo em torno de R\$ 250.000,00 ao ano, quantia razoável para uma cidade do porte de Pontal, mas que é pouco e mal empregada. Para exemplificar cito com informações do livro ata os três maiores gastos do FMMA até o ano de 2015: aquisição de dois caminhões para coleta seletiva e um carro para fiscalização, no valor total de R\$190, 000, todos alvos de denúncias de desvio de função e de ficarem durante longo período parados por falta de motorista; construção de um barracão para triagem de materiais recicláveis, no valor de R\$60,000, que não pode ser usado para este fim pois, por má gestão, foi construído dentro da área de isolamento do aterro municipal, local vedado por lei á permanência de trabalhadores; repasse de R\$13,000 em recursos para AMCORESPP, destinados ao pagamento de aluguel de um barracão e a combustível, mas que não apresentou prestação de contas como previa o convênio, sendo alvo de processo administrativo.

#### **4.4 Considerações finais**

As ferramentas de participação aumentaram nesses últimos anos, mas parecem ainda não fazem diferença significativa no resultado final dos trabalhos do CONSEMMA, estas são, em geral, pouco ou mal usadas pelos Conselheiros. Estes aproveitam a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, partindo de interesses imediatistas, tornando o aproveitamento muito limitado, até porque grande porcentagem não tem conhecimento sobre estes mecanismos existentes, ou como poderiam ser aproveitados para ampliar e qualificar sua participação.

Isso deixa claro que ainda existem muitas possibilidades de participação não exploradas, mas a falta de credibilidade nascida de experiências fracassadas, principalmente a falta de continuidade administrativa, que ainda prevalece, fez com que os Conselheiros perdessem a noção da dimensão e o alcance das políticas que lhe são possíveis.

Os fatores limitantes observados são principalmente a irregularidade da participação e a troca freqüente de representantes ao longo do tempo, o que, além de dificultar ações de longo prazo, é por si só um sinal de desgaste do Conselho.

Além disso, cabe ressaltar o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política tendem a valorizar o papel de alguns atores em detrimento de outros. Assim, no Conselho ocorre, como se percebe pelo número de inserções em atas e outros documentos, uma inibição de alguns agentes quando outros se diferenciavam pelo seu poder econômico e/ou político em processos de tomada de decisão e consulta. Em alguns momentos, conforme fatores diversos, o CONSEMMA se transformou em um órgão majoritariamente controlado pelo Executivo.

A contribuição dos espaços destinados ao encontro da sociedade, ao debate e a deliberação, é fundamental para o fortalecimento de uma democracia integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação civil favorece a capacidade de representação dos interesses e da resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação cidadã nos Conselhos de Meio Ambiente, enquanto espaços não apenas de questionamento da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade no campo das políticas públicas.

O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos e sedimentados na estrutura da sociedade, absorvidos culturalmente e que tenham seus resultados ampliados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como à questão ambiental e à própria democracia. Desta forma, os espaços onde a sociedade civil participa e disputa interesses com o estado e com o setor privado, representam um avanço na medida em que expõe o conflito e oferecem ferramentas – discussão, negociação e acordos – e espaço para que sejam tratados de forma aberta e legítima.

A oferta de condições para uma nova sociabilidade deve ser realizada através de processos educativos orientados para a deliberação pública. Esta se concretizará principalmente pela presença crescente e pela diversificação de atores que, através do empedramento, terão cada vez mais condições de intervir consistentemente, e sem tutela, nos processos decisórios de interesse coletivo.

Assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, conferências, audiências públicas, fóruns e outros espaços não é suficiente. A apatia e desinteresse da população quanto à participação estão difundidas na sociedade, variando pouco em relação à região ou classe social, resultado do baixo desenvolvimento da cidadania e do descrédito nos políticos, partidos e demais instituições. Devemos buscar uma mudança de paradigma para garantir a cidadania

participativa, visto que esta é de extrema importância para o enfrentamento das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos.

É necessário incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informativos e educativos.

Precisamos ampliar a consciência ambiental e traduzi-la em ações efetivas, para que a população se organize e se informe da maneira correta, criando condições para que ela conheça, entenda, reclame seus direitos e também para que exerça sua responsabilidade junto ao setor social correspondente. Isto reforça a necessidade de identificar as responsabilidades dos diversos atores e também a necessidade de construir consensos entre eles. Os complexos e desiguais avanços obtidos pelo CONSEMMA ocorreram pela superação das diferenças de acesso a informação existente entre os atores e pela auto-afirmação de determinados grupos sobre outros. Esta experiência fortalece a união de que é necessário o fortalecimento dos setores de baixo acesso a informação, através de um processo pedagógico e informativo com base relacional e causal. Do mesmo modo, a capacitação também teria o potencial de prevenir o estabelecimento de dinâmicas de dominação de técnicos sobre leigos.

A implementação de ações exige não somente uma articulação sociopolítica, mas também um acordo quanto aos procedimentos de disseminação – tanto através de capacitações quanto de mecanismos orientados para a constituição de um esforço coletivo para estimular e consolidar um eficiente e consistente processo de participação entre os Conselheiros. O reforço destas práticas no interior dos espaços de gestão participativa contribui para aumentar o interesse público, para reforçar o engajamento de atores chave na definição de políticas centradas no interesse coletivo e para a construção de uma sociedade comprometida com a questão ambiental.

## 5. REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. A moralidade da democracia, São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996, p. 101-122.

SANTOS, Boaventura de Souza. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005, p. 561-597.

TATAGIBA, L. (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

COELHO, V. S.(2004) Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V.S; NOBRE, M. (orgs.) Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos, ONGs e lutas sociais no Brasil nos anos 90. In: GOHN, Maria da Glória. Os sem terras, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização. São Paulo: Cortez, 1997.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999;

RIBEIRO, W. C. A ordem ambiental internacional. 1. Ed. São Paulo: Contexto, 2001. 182 p.

JACOBI, P. et AL. (orgs.) Educação, Meio Ambiente e Cidadania- Reflexões e 14 Experiências. São Paulo: SMA, 1998.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário. 3 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: RT, 2004.

Ampliação da Cidadania e Participação – Desafios na Democratização da Relação Poder Pública-Sociedade Civil. Jacobi, Pedro Roberto 1989

ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000, 542 p.

Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos Conselheiros - Relatório de Pesquisa, IPEA 2013