

**PODER, TERRITÓRIO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA REFLEXÃO ACERCA DOS ESPAÇOS DE DELIBERAÇÃO COLETIVA NO SISTEMA BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL.**

POWER, TERRITORY AND SOCIAL PARTICIPATION: A REFLECTION ON THE SPACES OF COLLECTIVE DELIBERATION IN THE BRAZILIAN SYSTEM OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT.

**Leonardo Alejandro Gomide Alcantara**

**RESUMO**

O presente estudo tem como escopo travar uma discussão sobre os conflitos gerados pelas diferentes práticas de apropriação do ambiente e seus recursos, na perspectiva de um modelo de resolução e gestão democraticamente sensível aos múltiplos interesses que se configuram na sociedade. A gestão ambiental no Brasil vem se consolidando, a partir de seus espaços de deliberação coletiva, como um modelo compartilhado que comporta múltiplos segmentos de interesses, dentro da sociedade civil, do Estado e dos setores produtivos, nas práticas que disciplinam e legitimam as diversas formas de uso, ocupação e exploração do ambiente. Esses espaços se configuram como verdadeiros palcos onde se desdobram e encerram conflitos sociambientais. Conselhos e comitês ambientais, significativamente difundidos na realidade brasileira, ostentam um potencial democrático-participativo que possibilita compreendê-los como importantes instrumentos na resolução de conflitos socioambientais e na construção de um pacto social mais equânime. Nesse viés o presente estudo estabelece uma reflexão sobre a efetividade democrática desses espaços, perscrutando sobre suas deficiências e limitações na realidade social.

**PALAVRAS-CHAVES:** Gestão Ambiental, participação democrática, conflitos sociambientais

**ABSTRACT**

The present study is scoped to catch a discussion on the conflicts generated by the different practices of appropriation of the environment and its resources in anticipation of a model resolution and management democratically responsive to multiple interests that emerge in society. Environmental management in Brazil is consolidating from their spaces for collective deliberation, as a shared model that includes multiple segments of interests within civil society, government and productive sectors, in practices that regulate and legitimize the various forms use, occupation and exploitation of the environment. Such spaces are configured as true stage where environmental conflicts unfold and close. Environmental councils and committees, significantly broadcast on Brazilian reality, bearing a potential democratic participatory approach allows to understand them as important tools in solving environmental conflicts and building a more equitable social pact. The present study provides a reflection on the effectiveness of democratic spaces, peering over their shortcomings and limitations in social reality.

**KEYWORDS:** Environmental Management, democratic participation, environmental conflicts

**INTRODUÇÃO**

As variadas formas de se utilizar e dispor do ambiente traduzem, além da distribuição de poder sobre os territórios e seus atributos naturais, os modelos e práticas culturais que se confrontam na significação e apropriação do mesmo. Dentro da pluralidade de práticas sociais de apropriação dos elementos naturais ocorrem constantes colisões, em que, por seus impactos, algumas atividades podem inviabilizar outras, e, na implementação das mesmas, se reproduzem os modelos ideológicos que as legitimam em detrimento das demais, evidenciando o que se privilegia enquanto paradigma de desenvolvimento social.

Essa situação pode ser exemplificada comparando-se as práticas adotadas por certos grupos humanos como famílias de pequenos agricultores, populações tradicionais, indígenas, entre outros, quando estas são suplantadas por planos e projetos de governo para construir hidroelétricas ou rodovias, pela implementação de variados tipos de indústrias e atividades minerárias, pelo avanço da agroindústria etc. Diante dessa realidade, ao pensar um modelo de gestão do ambiente, devemos considerar a configuração pluralista e multicultural da sociedade e a necessidade de respeito e consideração aos diversos interesses que se apresentam. Mesmo que na realidade se apresente muito aquém, a gestão ambiental deve ser democraticamente sensível a essa pluralidade e socialmente justa na distribuição do poder sobre os territórios.

No modelo de gestão ambiental brasileiro, as atividades que potencial ou efetivamente geram adversidades ambientais, são condicionadas a um processo jurídico-administrativo que possibilita não apenas a quantificação e qualificação dos possíveis impactos socioambientais, mas também a participação social, em espaços discursivos e deliberativos, para decidirem sobre a possibilidade/conveniência de uma dada atividade. O complexo de órgãos interativos que compõem esse sistema de gestão congrega órgãos diretamente ligados ao governo central, aqueles que aportam o conhecimento técnico e funções executivas e os colegiados, órgãos que comportam a participação social, com funções normativas e deliberativas. Pode-se dizer que, frente ao tratamento anteriormente dispensado para essas questões, centralizado e despido de preocupações ambientais, o modelo atual representa um grande progresso democrático na gestão e distribuição de poder sobre os territórios. Não obstante, ainda tem um longo percurso pela frente para que se torne sensível aos múltiplos interesses sociais, principalmente aos que são contrários à lógica hegemônica

de desenvolvimento.

O presente estudo, pautado em pesquisas anteriores e na experiência de mais de cinco anos como representante da sociedade civil em conselhos ambientais, busca uma breve reflexão sobre a potencialidade desse modelo de gestão como um caminho para se construir um pacto social mais justo e equilibrado na utilização dos elementos naturais sob a perspectiva da democracia e da sustentabilidade. São aqui focados os instrumentos de deliberação coletiva (os conselhos ambientais), principalmente os de atuação local ou regional/estadual, analisados, *in abstracto*, em sua estrutura idealizada e em suas deficiências na *praxe* da gestão ambiental.

## CONSENSOS E CONFLITOS NA DISTRIBUIÇÃO DO PODER SOBRE OS RECURSOS NATURAIS

*Queremos saber, queremos viver  
Confiantes no futuro  
Por isso se faz necessário prever  
Qual itinerário da ilusão  
A ilusão do poder  
Pois, se foi permitido ao homem  
Tantas coisas conhecer  
É melhor que todos saibam  
O que pode acontecer  
(Gilberto Gil)*

Os elementos naturais – recursos energéticos, hídricos, minerais, solos ou sistemas vivos – e sua acessibilidade são a base de subsistência das sociedades humanas e configuram a razão de fortes conflitos em sua distribuição e significação. As disputas pelos territórios, seus atributos e o que eles representam, contrapõem desde grupos de indivíduos isolados até modelos culturais, etnias, nações. Atualmente, os problemas decorrentes do poder e disposição sobre esses elementos (má distribuição, esgotamento, desequilíbrios ecossistêmicos etc.), que provavelmente, em maior ou menor grau, sempre existiram, ganharam uma conotação muito distinta da de outros tempos nas sociedades ocidentais, possibilitando uma releitura de seu paradigma de concepção e apropriação do ambiente. A interpretação desses problemas enquanto “questões ambientais”, fruto da (auto) crítica do exuberante modelo de desenvolvimento da modernidade, por um razoável consenso, capilarizou-se nos diversos sistemas sociais permeando as agendas políticas, os debates científicos, as construções jurídicas, morais e educacionais, tornando-se hoje uma questão presente e comum entre os indivíduos globalmente considerados.

Por uma perspectiva amplamente difundida, as questões ambientais, concebidas como uma “crise civilizatória”, são traduzidas, simplificada, por uma relação quantitativa (de déficit) de matéria e energia frente às formas de consumo e produção do modelo civilizatório hegemônico. Dentro dessa problemática é percebido que a utilização dos elementos naturais, através dos parâmetros tecnológicos estabelecidos, supera a capacidade de regeneração dos mesmos, comprometendo, ao longo do tempo, sua continuidade. Por outro lado a absorção dos resíduos das atividades humanas também não se mostra viável em tempo humano. Dados apontam que a pressão exercida sobre os sistemas naturais da Terra, diante do contingente populacional e do estilo de vida da sociedade de consumo, excede aproximadamente 25% a capacidade de renovação desses sistemas. Apontam também que, nos últimos trinta anos a perda de biodiversidade supera qualquer outro momento da história do homem[1] e, que o modo como geramos e consumimos energia começa a mostrar sinais claros de irreversíveis alterações climáticas[2] etc.

Esses e outros problemas que são objetivamente tratados pelos meios de comunicação da sociedade, expõem um estado calamitoso e insustentável que pressupõe o comprometimento dos modos de vida (ou da própria vida nas versões mais apocalípticas) que atingiria de forma mais ou menos homogênea toda a humanidade. Além de envolver algo realmente motivador no ser humano, que é o medo, tratada por um matiz essencialmente economicista e utilitário a questão tende a ser compreendida em sua resolução ou mitigação por processos de conscientização e de desenvolvimento de tecnologias que possibilitariam contornar a situação agônica que enclausura a sociedade como um todo.

Apesar da necessidade inafastável de compreensão, reduzir as questões ambientais exclusivamente à problemática das quantidades de matéria e energia, impossibilita compreendê-las em sua real complexidade na dinâmica das sociedades. Dentro desse contexto vêm ganhando força vertentes teóricas que buscam compreender essas questões de forma integrada, percebendo as inter-relações entre sociedade e meio ambiente, entre os elementos que constituem o meio e seus sentidos culturais e históricos, entre a interconexão explícita dos processos sociais e ecológicos. Nesse sentido, as formas de uso, apropriação e ocupação do território e dos seus elementos constitutivos pelos diferentes segmentos e formas sociais é dotada de distintos fins, sentidos e significados.

Os modelos e práticas sociais se ligam diretamente às representações simbólicas que atribuem diferentes significados aos territórios, elementos ambientais e à distribuição de poder sobre os mesmos, dentro de um contexto histórico. A partir dessa relação se estabelecem disputas que se configuram: no

campo dos significados, legitimando ou deslegitimando práticas sócio-culturais de apropriação da base material; nas relações atreladas aos recursos e sua acessibilidade e deterioração (questões de justiça ambiental); e nas competições sobre a distribuição de poder sobre esses elementos[3].

Há uma dimensão política e conflitiva intrinsecamente ligada às questões ambientais que não se resume a uma convergência consensual necessária da idéia de crise e da construção de uma consciência universal da mesma. Essa perspectiva de *crise*, na realidade, é reproduzida por uma gama variada de construções discursivas e valorativas, com projeções diferenciadas tanto normativamente, em construções éticas e jurídicas, quanto politicamente em sua abrangência. Muitas vezes são sinalizadas direções opostas na busca de um “modelo cultural” adequado para dirimir a idéia de “crise”: De um lado, pretensões de radicais mudanças no *status quo* e cisões paradigmáticas das concepções que vão desde o sistema societal ao ser humano, em alguns casos com ideais totalizantes. Por outro lado tem-se a busca da manutenção adaptativa do sistema (e do *status quo*) às novas condições, mudando minimamente as formas de se conceber e se apropriar do meio ambiente, dentro daquilo que se julga o necessário para a estabilidade sistêmica, com uma credulidade especial nas tecnologias para superar a idéia de *crise*. Nesse sentido, a concepção de “desenvolvimento sustentável”, conceito cunhado a partir do final da década de 1980 e disseminado a partir da década de 1990, se tornou vetor determinante de uma lógica de apropriação dos elementos naturais, empreendida como capaz de superar os problemas ambientais pelo progresso tecnológico, eficiência no aproveitamento de recursos e gerenciamento dos riscos[4].

Entretanto, essa lógica que consagra um instrumental técnico-científico-burocrático de racionalização econômica, mitigação e compensação de danos e diluição dos conflitos advindos de problemas ambientais, apresenta-se empenhada na manutenção do modelo de desenvolvimento hegemônico e na lógica reificadora do mercado. Não obstante a abertura para processos democrático-participativos de gestão ambiental, nesse modelo, a natureza é percebida como recurso (não possui nenhum tipo de valoração intrínseca) e as práticas que atendem a esse ideário técnico-científico-burocrático são percebidas aprioristicamente como legítimas.

Por outro viés – sensível às diferentes práticas, significados e modelos culturais de apropriação do ambiente – percebe-se uma realidade permeada por conflitos socioambientais. Os impactos gerados por determinados usos, o poder exercido sobre determinado recurso, o *status* designado para determinada área, os riscos de uma dada atividade, entre outras situações que se reproduzem diuturnamente nas sociedades, muitas vezes, perfazem o que se convencionou designar como “conflitos ambientais” ou “socioambientais”. Vale dizer, as disputas entre os grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural, engloba três dimensões: o mundo biofísico, o mundo humano-social e o relacionamento dinâmico e interdependente de ambos[5], onde o ambiental e o social se conectam.

O processo de disputa sobre os elementos ambientais, pelo seu controle (distribuição de poder e designação de sentidos), acesso (distribuição social dos recursos) e exploração (formas de uso, apropriação e ocupação), é um ponto marcante e indissociável da compreensão das sociedades neste século.

Diante dessa realidade crescem mundialmente as discussões sobre instituições regulatórias e políticas, assim como de tecnologias para resolução de conflitos ambientais[6]. E nesse sentido uma questão se perfaz: o que significa resolver um conflito? Seria cessá-lo ou mitigá-lo? Negociá-lo ou arbitrá-lo? A resolução de um conflito ambiental deve se pautar exclusivamente numa discussão técnica, ou incluir a dimensão da justiça, da ética e da democracia? O conflito deve ser resolvido em si, ou deve-se confrontar e transformar o processo que lhe deu origem?

As práticas sociais institucionalizadas que visam dirimir conflitos de qualquer natureza – grosseiramente – tendem, inicialmente, a uma harmonização ou conciliação entre as partes. Caso essas “tentativas” se percebam frustradas, pode um terceiro imparcial ou um colegiado fazer a mediação ou arbitrar uma posição mediante critérios e valores (p. ex. o papel jurisdicional do Estado). Esse processo, via de regra, visa à estabilidade social (por fim ao conflito ou resolve-lo), mas pode também transformar a realidade social. Considerando as duas perspectivas, que não se antagonizam, mas se distinguem, poder-se-ia identificar, dentre os instrumentos e espaços que lidam com “conflitos ambientais”, aqueles que assumem um caráter mais “resolutivo” (resolvem o conflito em si) ou podem assumir um caráter mais “transformador” (ultrapassa o conflito em si e os atores imediatamente envolvidos). Destacam-se três enfoques:

O primeiro enfoque trata de modelos de análise e ação que visam resolver os conflitos de forma mais direta e negocial, a partir dos próprios envolvidos ou a partir de terceiros dotados de autoridade ou capacidade pericial para arbitrá-los. Trata-se de metodologias de resolução negociada, não muito utilizadas no Estado Brasileiro, mas bastante difundidas em alguns países. São exemplos dessas tecnologias de resolução negociada de conflitos ambientais: a Negociação Direta, a Conciliação, a Facilitação, a Mediação, a Arbitragem etc. Essa perspectiva negocial privatista sofre acusações de despolitizar o conflito, retirando o debate da esfera pública e alocando-o exclusivamente na esfera de conhecimento dos atores nele diretamente envolvidos. Por sua vez é percebida como mais célere, menos burocrática e, com as devidas proporções, mais eficiente do que o judiciário[7].

Uma segunda perspectiva – instância por excelência para dirimir conflitos sociais – trata-se do próprio judiciário. A emergência das questões ambientais, encampadas, sobretudo, a partir da década de

1970 pelo Brasil, faz surgir uma nova categoria de interesse juridicamente tutelado: o meio ambiente, concebido em sua integralidade (diferentemente da forma fragmentária como era tratado – p. ex. florestas, fauna, solos etc. anteriormente concebidos sem manter relações entre si). Essa mudança conceitual tem como marco a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6938 de 31 de Agosto de 1981, que traz no seu texto um conceito para Meio Ambiente e um tratamento sistêmico para seus elementos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, se deu a elevação dos bens e da qualidade ambiental ao grau de direito fundamental, assumindo – a qualidade ambiental – atribuições de irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Sendo o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” um direito com titularidade difusa (dirige-se a toda a coletividade). Nesse sentido os bens ambientais são bens de interesse comum, perspectiva essa que vem redimensionar o conceito de propriedade privada com implicações significativas em sua fruição. Esta fica submetida à exploração limitada (certos bens ou espaços não são passíveis de utilização) e condicionada (deve-se demonstrar que o uso não será nocivo para receber outorga do poder público). A fruição passa a estar atrelada à função socioambiental da propriedade e as questões ambientais passam a envolver (direta ou indiretamente) a sociedade como um todo – caráter difuso[8].

Apesar de gozar de um arcabouço teórico e legislativo amplo, que dialoga com outras disciplinas inclusive não jurídicas, e de reformular vários conceitos jurídicos tradicionais, o Direito Ambiental é uma disciplina relativamente marginalizada, que vem ganhando importância gradual na atualidade. Seu conteúdo legislativo encontra grande desconhecimento com a realidade, e o poder judiciário em si, é consideravelmente despreparado para lidar com as questões ambientais que lhes são apresentadas[9]. A inaptidão técnica, a tradição civilista e a extrema morosidade são apontados como fatores de esvaziamento do judiciário para dirimir as lides ambientais. Estas, por sua vez, recairiam ainda mais para uma instrumentalização contratualista e privada, flexibilizando o teor de indisponibilidade e de “bens de uso comum” dos elementos ambientais.

Por sua vez, é importante salientar que o acesso à justiça é bastante ampliado no Direito Ambiental. Instrumentos como a Ação Civil Pública (Lei 7347 de 24-07-85) e a Ação Popular (Lei 4717 de 29-06-65), além de serem instrumentos processuais específicos de tutela do interesse coletivo, ampliam o rol de legitimados ativos para a impetração da ação, possibilitando-a às associações civis e aos cidadãos respectivamente. Não obstante tratar-se de instrumentos de exercício profundo da cidadania, tanto a Ação Civil Pública quanto a Ação Popular são parcamente utilizados pela sociedade civil.

O Ministério Público, que utiliza amplamente a Ação Civil Pública, pode-se dizer, desempenha um papel importante na resolução de conflitos ambientais. Este possui como função precípua, além de fiscalizar a lei e promover a justiça, defender os direitos massificados da sociedade (função preventiva e repressiva). Dispondo de uma série de instrumentos de atuação, o Ministério Público pode figurar tanto como “demandista”, atuando frente ao Poder Judiciário que se incumbem da resolução dos conflitos, através da Ação Civil Pública, do Inquérito Civil e Criminal p. ex.; ou assumir um papel “resolutivo”, lançando mão dos procedimentos administrativos e firmando Termos de Ajustamento de Conduta, e a partir daí, resolvendo os embates[10].

A resolução de conflitos através de Termos de Ajustamento de Condutas pelo Ministério Público ou Termos de Compromisso (legitimados para alguns órgãos ambientais) se dá mediante um compromisso firmado para “ajustar” a conduta do agente que está em desacordo com a lei. Figurando como título executivo extra-judicial, esses instrumentos evitam a burocracia do processo judicial, são mais flexíveis e negociados, podendo ser assistidos por outras instituições (órgãos públicos, universidades, associações etc.) que lhes dão mais legitimidade. Entretanto, apresentam inúmeras deficiências decorrentes do não cumprimento dos acordos firmados, principalmente devido à ausência ou insuficiência de fiscalização. Há também, devido à autonomia substancial do Ministério Público, a possibilidade de acordos serem negociados visando atender interesses particularistas, alienando os interesses difusos e possibilitando o desenvolvimento de atividades lesivas, com o aval do *Parquet*, mediante certas concessões. O Ministério Público também não está isento de influências políticas e econômicas, assim como os Termos de Ajustamento de Condutas podem, não apenas não dirimir efetivamente os possíveis conflitos ambientais, como legitimar práticas escusas, posto que não recai uma devida fiscalização sobre as ações pactualizadas.

O terceiro enfoque – sobre o qual o estudo se debruça – trata dos instrumentos administrativos de co-gestão política do meio ambiente. Espaços onde se constroem e se decidem políticas socioambientais, planos de desenvolvimento, normatizações, controle e licenciamento de atividades, qualificação de territórios etc. Há cerca de quatro décadas, quando as políticas ambientais deixaram de ser tratadas implicitamente em outros setores (constituindo um campo próprio), se inicia o processo de construção desses instrumentos de gestão ambiental, que ao longo do tempo, foram ganhando materialidade na realidade social brasileira. São esses instrumentos que passaremos a discutir doravante.

## A EMERGENCIA E A OPERACIONALIDADE DA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Sob a influência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de 1972, realizada na cidade de Estocolmo, o Governo Federal, na excepcionalidade do Regime Militar e em meio a obras colossais e desastrosas, descontrolada exploração dos recursos naturais, favorecimentos e expansão das fronteiras agrícolas, dá início do que se designa como “política ambiental explícita do governo”<sup>[11]</sup>. Precisamente no final de 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, instituída pelo Decreto nº 73.030, em 30 de outubro de 1973.

Contudo, já antes da criação da SEMA, começaram a se institucionalizar órgãos em alguns estados do Brasil, que passaram a tratar o Meio Ambiente como um setor específico de políticas públicas. Em junho de 1973 criou-se a Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle da Poluição das Águas – CETESPE (Lei 118/73 SP). E, em outubro de 1973 foi criado na Bahia o primeiro conselho de meio ambiente do país, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM (Lei 3163/73 BA).

Em meados da década de setenta, se dá uma grande inovação nacional na gestão do meio ambiente. Segundo Lemos<sup>[12]</sup>, surge pela primeira vez um colegiado de Meio Ambiente com poderes deliberativos no Estado do Rio de Janeiro. Em Minas Gerais outra importante inovação se deu com a criação da Comissão de Política Ambiental - COPAM (instituído em 29 de abril de 1977 que, a partir de 1988, passou a ser Conselho Estadual de Política Ambiental, mantendo a sigla COPAM). Um órgão colegiado normativo e deliberativo que, pela primeira vez, incluía a participação da sociedade civil de forma mais ampla, com representantes de entidades ambientalistas, fomentando um maior controle social das políticas públicas de meio ambiente do estado<sup>[13]</sup>.

No início da década de 1980, com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente, fica instituído o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que se estabelece como uma rede articulada de órgãos interativos que atuam nos três níveis da federação. Esse amplo modelo de gestão – que incorpora os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais – veio se constituindo por tripartições em sua estrutura, com órgãos centrais (mais diretamente ligados ao governo – chefe do executivo), órgãos executivos (executam as políticas, aplicam penalidades, fiscalizam, transigem etc.) e órgãos decisórios (conselhos e comitês que comportam múltiplos segmentos representativos). As representações, principalmente nos órgãos colegiados, também se organizaram por mecanismos tripartites – Estado, Mercado e Sociedade. Esse processo se deu acompanhando uma crescente mentalidade democrática e participativa, contrária a lógica centralizadora da época, consagrando a participação social nos processos decisórios e configurando uma gestão descentralizada sobre os territórios.

Foi a partir dos modelos experimentados na Bahia, no Rio de Janeiro, em Santa Catarina, em São Paulo e em Minas Gerais (posteriormente disseminados pelo país) e de seus aperfeiçoamentos, que o Governo Federal se inspira para criar o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em 1981, comportando amplos segmentos representativos. Também na década de 1980 aponta-se o grande momento do surgimento dos conselhos de meio ambiente no âmbito municipal, concomitantemente ao surgimento de inúmeras associações ambientalistas<sup>[14]</sup>.

Gradativamente o modelo de gestão ambiental brasileiro, conforme exposto no breve delineamento histórico, vai tomando forma e vão sendo instituídos, na federação, nos estados e parte considerável dos municípios, legislações específicas e os órgãos constitutivos da gestão ambiental: Ministério, Secretarias, Departamentos, Fundações, Autarquias, Agências e os Conselhos.

De uma forma geral e muito resumida podemos mensurar que a operacionalidade do sistema de gestão ambiental se dá da seguinte forma: deliberações normativas (atos regulamentares) e políticas públicas ambientais podem ser criadas e propostas por qualquer das três instâncias dos órgãos ambientais – pelos órgãos centrais e pelos órgãos executivos (via de regra) ou pelos colegiados deliberativos – mas são discutidas e aprovadas nos colegiados (preponderantemente). No que tange as práticas de apropriação do ambiente que geram impactos ambientais, ou seja, as atividades passíveis de Licenciamento Ambiental (processo administrativo complexo e *sui generis*), primeiro vale dizer que: o Licenciamento se subdivide em três etapas que avaliam gradativamente momentos diferentes das atividades propostas (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação); em segundo lugar cabe mencionar que o Licenciamento Ambiental, para qualquer atividade que se submete ao mesmo, deve ser precedido de estudos que visam quantificar e qualificar os possíveis impactos da atividade (EIA/RIMA, PCA/RCA, PRAD etc.) e estes estudos correm por conta do proponente; em terceiro lugar, os técnicos do órgão executivo analisam os estudos realizados, realizam vistorias e exarêm pareceres técnicos e jurídicos que subsidiam as discussões no conselho (órgão deliberativo); por último, nos conselhos, os representantes de múltiplos segmentos sociais (conselheiros do poder público e da sociedade civil), devem discutir e deliberar pela concessão ou não da licença ambiental que possibilitará o desenvolvimento da atividade proposta. Cabe ressaltar que: para todas as etapas do licenciamento é dada ampla publicidade (publicação em diários oficiais ou jornais de grande circulação ou mesmo audiências públicas); todos os documentos dispostos sobre qualquer forma e em

quaisquer dos órgãos que compõe o SISNAMA são de acesso público irrestrito (salvo caso de segredo de justiça) por parte de qualquer cidadão, independente de demonstração de interesse direto ou não, o que é um direito a informação previsto pela Lei Federal 10.650/2003; e qualquer cidadão pode se manifestar nos colegiados, independente de ser conselheiro, para marcar posição ou influenciar no debate.

Pode-se dizer que o modelo de gestão do ambiente compartilhada entre Estado e sociedade civil, através dos colegiados ambientais, está razoavelmente difundido no Estado brasileiro em cidades de médio e grandes portes. Além das políticas de desenvolvimento ambiental e urbano, merecem destaque as políticas de gestão de recursos hídricos e de unidades de conservação. A Política Nacional de Recursos Hídricos (criada pela Lei 9433 de 08 de janeiro de 1997), além de criar o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os conselhos estaduais, cria também os “comitês de bacia”. Estes operam na delimitação geográfica de uma bacia hidrográfica ou sub-bacia, comportam diversos segmentos participativos e são incumbidos de arbitrar questões e conflitos relacionados a esse recurso. Por sua vez, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (criado pela Lei 9985 de 18 de julho de 2000), além de dispor sobre consulta pública e processos participativos para a criação de várias categorias de unidades de conservação, dispõem também de “Conselhos de Unidades de Conservação” para auxiliar a geri-las. Ressaltando, contudo, que parte significativa desses conselhos possuem caráter meramente consultivo (categorias de unidades de conservação de proteção integral).

-

### *Visibilidade dos atos públicos e inserção de novos interesses nas arenas políticas – o potencial democrático dos conselhos*

Os Conselhos e comitês são espaços públicos *sui generis*, constitutivos de uma nova institucionalidade que não decorre meramente da lei ou da discussão no parlamento. Apresentam-se como aparatos mistos que comportam elementos da sociedade civil e do Estado numa relação não-hierárquica, onde se recria uma forma específica de participação sociopolítica[15]. Embora não podendo afastar sua realidade de espaço público jurídico-institucional-estatal, o que fere uma percepção de autonomia ilimitada, os conselhos são espaços de controle social, de democratização de decisões e garantias de acesso universal às políticas e serviços públicos[16]. Sobretudo são espaços de discussão, debates e conflitos de interesses.

Elenaldo Celso Teixeira[17] situa a origem dos conselhos em três direções distintas. A primeira seria resultante de “movimentos insurrecionais”, como meio da organização revolucionária, funcionando como aparato de poder, com ampla abrangência de ação e, concomitantemente, sistema alternativo de representação. Historicamente contextualizados na primeira fase da Revolução francesa (1789), nos Conselhos da Comuna de Paris (1871), nos *soviets* de Petrogrado (1905) e na Revolução Russa (1917). Em outro momento os conselhos se dão como instância de poder nos lugares de trabalho, principalmente nas fábricas e, mais recentemente, nos países de capitalismo avançado, como arranjos neo-corporativistas.

No Brasil, principalmente após a Constituição Federal de 1988, esses espaços públicos surgiram no bojo de um movimento ao mesmo tempo em prol da descentralização administrativa e da ampliação da participação popular, que passaram a ser associadas a formas de democracia mais efetivas e da prestação de serviços públicos mais eficientes[18].

Uma leitura para esses espaços, bem como para as transformações democráticas do Estado Brasileiro, deve englobar além da perspectiva meramente institucional, a constante interação entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade civil, percebendo o caminho da construção democrática, não como momento de transição, mas como processo permanente e nunca acabado[19]. Nesse sentido o modelo habermasiano de esfera pública e de ação comunicativa, com as devidas restrições, traz contribuições importantes para uma compreensão mais ampla dos processos democráticos e também para o entendimento das potencialidades dos espaços públicos como os conselhos gestores.

No pensamento habermasiano o espaço público é percebido a partir da criação de procedimentos que possibilitem que todos os cidadãos afetados por normas sociais gerais e decisões políticas coletivas possam participar de sua formulação e adoção. Isto se daria através de processos discursivos orientados por princípios de universalização que possibilitariam que qualquer decisão tomada ou norma construída fosse compreendida e aceita por todos aqueles que a elas estariam submetidos. A teoria ética e procedimental de Habermas pressupõe que os cidadãos devem utilizar plenamente seus direitos de comunicação e participação voltados para além da esfera privada, mas também para o bem comum: “é necessário que os cidadãos troquem seus papéis de sujeitos privados do direito e assumam a perspectiva de participantes em processos de entedimento que versam sobre regras de sua convivência”[20].

Partindo dessa proposição, a sociedade civil e a esfera pública, exercem uma função inafastável na constituição de um Estado Democrático de Direito. De um lado a esfera pública deve se apresentar como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opinião onde os fluxos comunicacionais podem ser filtrados e sintetizados de forma a condensarem opiniões públicas. Estas devem ser convertidas em temas específicos e reproduzidas através do agir comunicativo, sob uma linguagem que

permite a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana[21]. Por outro lado, a sociedade civil, que comporta os movimentos sociais, organizações e associações, deve captar os problemas sociais inseridos nas esferas privadas e os transmitir para a esfera pública política; i.e. “o núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação” capaz de institucionalizar os discursos, organizados de forma aberta e igualitária, para solucionar problemas sociais, transformando-os em questões de interesse geral dentro de esferas públicas[22].

Apesar do modelo discursivo habermasiano se ancorar numa “situação ideal de fala” (o que pode privilegiar ou excluir grupo de atores sociais), na possibilidade de consensos fundados e trabalhar uma perspectiva de esfera pública muito mais capilarizada e autônoma do que a realidade institucionalizada dos colegiados de gestão compartilhada de políticas públicas (especificamente os ambientais); sua visão sobre sociedade civil e esfera pública se mostra de grande importância como marco para a compreensão dos espaços de deliberação coletiva de caráter essencialmente discursivos como são os colegiados ambientais. Conforme Vieira[23] o modelo discursivo de esfera pública incorpora elementos fundamentais do modelo republicano e do modelo liberal, ampliando-os na medida em que se apresenta como uma concepção mais inclusiva de formação da vontade e com menos amarras jurídico-institucionais.

Existem diversos modelos de conselhos e comitês que tratam uma diversidade de assuntos (saúde, educação, assistência social, transporte etc.). Dentre os que tratam políticas ambientais e imediatamente correlacionadas (urbanas p. ex.), ganham especial importância aqueles que assumem caráter deliberativo, pois suas atividades culminam em uma decisão, uma posição vinculante. Além do caráter deliberativo, ordinariamente, estes conselhos comportam uma pluralidade de segmentos representativos, dentro da Sociedade Civil e do Estado, proporcionando certo equilíbrio entre os grupos de interesse (entidades ambientalistas, sociais, setores produtivos, acadêmicos etc.) estabelecendo relações de paridade (número igual de representantes para o Estado e a Sociedade Civil). Somado a isso, os conselhos assumem ainda uma função normativa, ou seja, podem propor a normatização de atividades pelo órgão executivo e propor a regulamentação de leis, considerando elementos da realidade local e com a participação de diversos grupos de interesses.

Por suas características, muitos atores sociais percebem nos conselhos um potencial democrático e reformador. Verdadeiros canais de comunicação entre sociedade e Estado, com ampliação do espaço público e participação cidadã efetiva. Espaços que abrem um precedente para o acesso à discussão que pode ir além da opinião, conforme o formato do conselho – deliberação ou normatização – podendo ter implicações diretas nas decisões políticas que afetam a vida dos membros de uma dada comunidade. Nesse sentido, atores sociais ganham um novo espaço para ter voz ativa (muitas vezes independente da representação de um conselheiro) e participam de decisões que terão implicações diretas nas suas vidas através desses espaços públicos discursivos que, algumas vezes, gozam de autonomia funcional. Assim novos interesses são explicitados e inseridos no complexo jogo das decisões políticas que, à medida que são transparecidos pelo discurso argumentativo expõem a legitimidade das demandas, não podem ser “simplesmente” excluídos.

Perscrutando a realidade brasileira, onde as desigualdades são características marcantes da sociedade, promover entendimentos e convergências, ou ao menos o respeito nas demandas entre os interesses de grupos díspares, não é uma tarefa fácil. Tradicionalmente um conflito de interesses se resolve na imposição da vontade daquele que possui melhores condições econômicas, em última instância através da força bruta, ainda que por meio de ações ilegítimas do Estado que atende, muitas vezes, a interesses escusos. Nessa realidade a implementação da gestão ambiental compartilhada, com o advento de espaços públicos discursivos que possibilitam a participação de uma diversidade de atores e o poder de decidir as questões que ali são levadas pode representar a promoção de uma responsabilidade solidária, coletiva e democrática para mediação e negociação dos conflitos decorrentes das diferentes formas de apropriação dos territórios. E isso se dá através do diálogo social e político que favorece tanto o fortalecimento institucional, quanto a legitimidade dos atos públicos, representando uma maneira distinta da forma tradicional de se dirimir conflitos na sociedade. Aí reside parte substancial da importância desses colegiados para a sociedade[24].

Considerando a estrutura desses conselhos é possível afirmar que os mesmos proporcionam, no exercício de uma dada atividade que ali será analisada, a utilização de técnicas de apropriação e modificação dos elementos naturais cientificamente mais criteriosas, com relação à eficiência e sustentabilidade, dado a necessidade de suporte técnico multidisciplinar na implementação e funcionamento desses espaços. Esse matiz técnico-científico pode também nortear as discussões, muitas vezes sustentado pelos próprios conselheiros que estabelecem relações estreitas com a temática. Mas não apenas isso, há a real possibilidade de inserção de dimensões e sentidos extra tecnológicos e econômicos nas discussões e no trato com o meio ambiente. Questões que estão além das diretrizes técnicas de apropriação, passando-se a considerar pontos como justiça socioambiental, diversidade cultural, valores ambientais entre outras vertentes que a participação pluralista insere no discurso. Contemplando assim, outros sentidos que não se ligam a visão de desenvolvimento dada pela economia hegemônica, ainda quando adjetivada de sustentável[25].

Nesse sentido, esses espaços podem ser considerados como substancialmente importantes para a

transparência, mediação e negociação de conflitos na sociedade e para construção de um pacto socio-político-ambiental mais justo e democrático. Compreender como se desdobram e culminam os conflitos socioambientais que emergem ou são levados a essas instâncias deliberativas de gestão compartilhada do meio ambiente, possibilita um melhor entendimento de seus resultados e de sua importância na realidade social. Por sua vez, entender como se dá a construção e aplicação dos diferentes discursos dos atores envolvidos – que visam afirmar ou contestar a distribuição de poder sobre o território e seus recursos, legitimar ou deslegitimar práticas ou ainda atribuir distintos sentidos culturais – propicia uma ampla compreensão da dinâmica dos conflitos socioambientais na sociedade. Possibilita, também, compreender como se estabilizam os campos de força formados pelos segmentos sociais de interesses no seu interior, percebendo-se quais argumentos ganham maior legitimidade, como, quando e porquê. Ou ainda, se mesmo com toda estrutura e ampla participação, a “resolução” dos conflitos ambientais nesses espaços, se dá apenas extinguindo o embate, a partir da perspectiva ou interesse do economicamente mais forte ou politicamente mais articulado, com pouca relevância nos processos discursivos.

-

## CONSELHOS AMBIENTAIS, REPRESENTAÇÃO E CULTURA POLÍTICA

Tendo como base a experiência como conselheiro municipal e estadual de meio ambiente (conselhos de Juiz de Fora e Minas Gerais respectivamente), além de pesquisas desenvolvidas nos anos de 2005, 2006 e 2007 (mestrado no PPGSD/UFF), pretendo, no presente tópico, pontuar algumas questões pertinentes aos conselhos ambientais na promoção de uma gestão sustentável e democrática. Considerando que cada realidade – estado ou município – assume características socioambientais singulares, com relações político-sociais próprias e problemas ambientais distintos, independente da presença de uma estrutura institucional similar de gestão ambiental, generalizações excessivas tornam-se inviáveis. Entretanto, algumas questões podem ser apontadas como caminhos comuns a serem trilhados para que os conselhos apresentem melhores resultados na realidade social. Nesse sentido, as questões suscitadas, de caráter mais geral e tratadas abstratamente, buscam auxiliar na compreensão da realidade desses espaços e, dentro da realidade recortada, porque eles se apresentam muito aquém das projeções idealizadas.

Um dos pilares mais frágeis e que sustenta toda a operacionalidade dos conselhos de uma forma geral, reside na dimensão subjetiva dos fenômenos políticos, ou seja, na cultura política da sociedade e na sua tradição participativa. Na realidade brasileira, não se constata uma efetiva tradição participativa na gestão da coisa pública e nem, tampouco, se estimula ou se educa para a formação dessa cultura. O exercício da cidadania é concebido e estimulado muito mais pelo voto (quase exclusivamente na escolha dos representantes) do que qualquer tipo de ação política mais direta.

Entretanto, a racionalidade dos conselhos consubstancia-se na participação democrática horizontalizada, no fomento e implementação do dever e do direito de participação. Não faz muito sentido pensar os mesmos sem a participação da sociedade civil – seria inócuo. Também não se poderia considerá-los como grandes inovações se a participação for restrita à sociedade civil organizada, ou a uma parcela oligárquica da sociedade ou as elites. Nesse sentido, tornar os conselhos permeáveis para participação do cidadão comum nas discussões é algo que deve ser estimulado e fomentado. Ainda que essa participação se limite a interesses locais e imediatos e venha a sofrer algumas restrições para permitir o bom funcionamento das reuniões, como limite de tempo para fala e inscrição prévia. Desta forma estar-se-ia possibilitando a inserção de novas informações sobre casos específicos ou, ao menos, a manifestação daqueles que podem ser os mais imediatamente atingidos por determinadas políticas públicas ou empreendimentos, permitindo-lhes se pronunciarem a respeito, contribuindo na formação do juízo do conselheiro. Os conselhos devem ser sensíveis a expressão popular em sua diversidade de manifestações e aos movimentos sociais incipientes que se formam em torno de conflitos sociais específicos, captando e transparecendo as demandas e as divergências de interesses sociais independentemente da forma como são expressados. Ou seja, o discurso tecnoburocrático, técnico-científico, jurídico e formal não podem suplantar interesses legítimos daqueles que por suas condições não os representam desta forma.

Também é necessário pensar as representações no interior dos conselhos. A composição de um conselho ambiental pode não representar qualitativamente os diferentes segmentos sociais e não ser efetivamente pluralista. Como a legitimidade da representação não decorre de um sufrágio universal, o primeiro ponto a se pensar é quanto a escolha dos conselheiros, principalmente aqueles representativos da sociedade civil. Seria um contrassenso um espaço que se pretende democrático não gozar de uma forma democrática para estabelecer seus representantes. Embora esse raciocínio não se aplique prioritariamente aos segmentos do poder público, onde cada órgão adquire cadeira por sua estratégica (ou estreita) relação com a temática e indica a pessoa que melhor contemple a sua representatividade (relação que se dá muito mais na confiabilidade do indicado do que nas suas relações com a sociedade). Quanto aos segmentos representativos da sociedade civil é importante que haja para cada “organização” social que pleiteie vaga, um vínculo estreito e permanente com a sociedade representada, além da temática do conselho. Pode-se

pensar também em formas de referendo popular que legitimem a representação e estimulem o sentimento de pertença e responsabilidade coletiva.

Em ambos os casos os conselheiros devem exprimir o pensamento dos seus segmentos sociais, mas com capacidade mínima de formularem seus juízos autonomamente e orientados pelo bem comum, acima de interesses parciais, sectários ou de grupos restritos, ainda que direcionados por seus segmentos a tomarem determinados partidos. Pois, tomar os conselheiros como meros reprodutores das opiniões de seus segmentos representados seria tornar as discussões desnecessárias ou meras fachadas, vez que o conselheiro num momento de discussão e votação já terá uma posição inflexivelmente tomada. Essa perspectiva impossibilitaria a interpretação desses espaços como discursivos, onde, num caso concreto, dever-se-ia atentar para universalização dos seus efeitos no sentido de atender aos interesses públicos de maior amplitude e não os que privilegiam grupos particulares. A discussão pode trazer elementos de esclarecimento, elucidação e convencimento que num dado caso, um conselheiro com a orientação previamente formada por seu segmento, pode mudar sua posição seguindo uma orientação que abstratamente se aloca acima do segmento representativo: o interesse coletivo.

Para essa interpretação não seria necessário tomar como ponto de apoio o consenso fundado (todos chegariam à mesma posição por serem “racionais” e estarem “esclarecidos” do que é melhor para todos, como na utopia habermasiana). De fato isso não ocorre na realidade, onde um conselheiro que vota contrário a orientação de seu segmento por livre convencimento pode simplesmente ser substituído por outro e isso é algo que sem ser contradito, não pode ser cerceado. Assim como o próprio pluralismo ostenta interesses antagônicos que por mais que se recrie uma situação hipotética ideal de fala e de observadores imparciais (o que também não acontece) não convergiriam na diversidade de interpretações sobre o que é o “melhor para a sociedade e para o ambiente” e não construiriam consensos necessários. O ponto de equilíbrio flutua entre a lealdade conquanto o que seria a orientação ideológica do segmento representado e a liberdade para analisar casos concretos, o que significa autonomia e livre-interpretação para o fluxo de informações e construções argumentativas que se dão na abertura discursiva para cada caso. Creio ser essa perspectiva algo que deve ser trabalhado como orientação no interior dos conselhos para consagrá-los como espaços públicos discursivos, pluralistas e autônomos.

Os conselhos ambientais, muitas vezes, se apresentam colonizados por grupos de interesses mais conscientes e civicamente mais preparados, ligados às elites sociais. Grupos organizados e economicamente fortes, podem ocupar grande parte dos assentos e equipar seus conselheiros com um esquadrão de apoiadores técnicos, causando uma grande distorção no funcionamento dos conselhos (posse de capital econômico, somado ao capital de representação e ao capital de conhecimento). Nestes casos os conselhos se tornam mais um instrumento político colonizado pelas elites econômicas, espelhando a mesma lógica de funcionamento da representatividade tradicional. Os resultados dos conselhos passam a convergirem com os interesses de grupos particulares ou pelo menos a não inviabilizá-los ou torná-los inexecutáveis quando conflitam com a legislação ambiental ou com interesses legítimos de grupos com menores capacidades de defesa ou de acesso ao discurso verbal argumentativo. Nesse sentido, forja-se com a legitimidade democrática pertinente a esses espaços, a imposição da vontade dos mais “fortes” na sociedade.

A pluralidade no interior dos conselhos é fundamental, pois assegura que existam dentro do espaço, grupos que atribuem diferentes valores e significados à questão ambiental. Pode-se pensar a função dos conselhos ambientais como sendo assegurar o “bom” uso do meio ambiente como direito de “todos”. A questão é que o sentido de “bom” e de “todos” não é algo uniforme dentro da sociedade. A representação simbólica do meio ambiente para o setor produtivo pode ser diferente da representação simbólica dos ambientalistas – um pode entender o meio ambiente como recursos para serem consumidos e o outro pode atribuir-lhe certo valor intrínseco, por exemplo – mas ambos estarão representados. Havendo uma diversidade de grupos em diferentes condições e com diferentes percepções simbólicas dentro desse espaço é criada uma situação que força a que as decisões sejam realizadas através de construções discursivas, acordos e alianças.

Entretanto, essa pluralidade não assegura que as decisões nos conselhos sejam tomadas em prol de uma maior sustentabilidade e igualdade na apropriação dos elementos naturais. A ideologia que prioriza o desenvolvimento econômico como razão única da existência humana permeia amplamente as estruturas sociais e está incrustada nas construções valorativas de grande parte das pessoas. Compensar e mitigar danos ambientais para a implementação de empreendimentos significativamente degradadores são ações indissociáveis da operacionalidade dos conselhos e não obstante os impactos serem muitas das vezes desproporcionais às compensações, essas práticas são tomadas como legítimas e necessárias. As propostas de criação de empregos, de chegada do desenvolvimento, de acumulação de riquezas, são sedutoras e, muitas das vezes esse ideal de desenvolvimento não é imposto, mas desejado. Mesmo quando são previstas conseqüências graves que inviabilizam projetos do ponto de vista técnico ou jurídico ou ainda, quando grupos de interesse se mobilizam, por serem imediatamente afetados, a condescendência impera, seja pela força das alianças e articulações, seja pela corrupção ou silenciamento dos que se opõem ao “progresso”.

Contudo, esse sistema de gestão ambiental possibilita a visibilidade dos processos, dos atos e das

decisões públicas, mais do que isso, os conselhos possibilitam que os conflitos que contrapõe práticas de apropriação do ambiente ou formas de significação do mesmo, ganhem publicidade, bem como os argumentos empreendidos que visam legitimar certas práticas sejam transparecidos. Ainda que muitas demandas legítimas não encontrem correspondência nesses espaços, mesmo quando os seus argumentos são os mais plausíveis do ponto de vista da sustentabilidade, da justiça e da ética, as informações ali apresentadas, construídas e gravadas, são o combustível para que essas demandas ganhem outros espaços públicos, mobilizando mais atores, ganhando mais legitimidade, transformando a realidade social.

Os conselhos ambientais, principalmente os de atuação local, geralmente são criados verticalmente pelo executivo e não por iniciativa popular – não emergem do seio da sociedade. São criados através de leis, mas também podem ser decretos ou portarias o que os torna mais frágeis. São implementados, frequentemente, para atingir algum benefício (convênios vantajosos, repasse de verbas, benefícios fiscais/tributários etc.), sem mobilização social e muitas vezes sem qualquer capacitação para os conselheiros. Essa situação real e constante denota a forma como esses espaços são percebidos pelo governo que já os cria para não funcionarem bem (ou não funcionarem nada) e não intervirem na dinâmica política tradicional com decisões que estariam fora do controle do gestor central.

Por outro lado, o simples fato de existirem e se disseminarem, esses espaços de deliberação coletiva podem auxiliar na preparação de um leito adequado para a construção de uma cultura política diferenciada. Não se deve esperar resultados em curto prazo, imediatos ou fáceis na construção de uma cultura cidadã, pois esse é um processo educativo longo que só se viabiliza na prática e no acúmulo de vivências e não apenas nas construções teóricas e na transmissão de conhecimento.

-

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Hanri.(org.) **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll. 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas ambientais e construção democrática. In: SILVA, Marina *et al.*(org.) **O desafio da sustentabilidade**: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo. Fundação Percecu Abramo. 2001. p.p. 75-96

\_\_\_\_\_.; BEZERRA, G.\_N. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. In: **Seminário Nacional Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**, Belo Horizonte, 2008. <http://www.ufmg.br/conflitosambientais/> acesso em 28/02/2009 [disponível em pdf]

\_\_\_\_\_. HERCULANO, Selene., PÁDUA, José Augusto. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford. 2004.

ALCÁNTARA, Leonardo Alejandro Gomide. **Conflito, consenso e legitimidade**: delimitação e análise de embates sociais no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – PPGSD. UFF, Niterói, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: **Revista brasileira de Ciências Sociais**. n. 40 v. [s.i.] São Paulo, 1999

\_\_\_\_\_. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista brasileira de Ciências Sociais**, n.31, São Paulo 1996.

ALLEY, Richard et. AL. **Intergovernmental panel on climate change**: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Genova: WMO/ UNEP, 2007

AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sérgio. Teoria Crítica e Esfera Pública: Concepções e usos na América latina. In: **Davos**, vol. 47, n.4. Rio de Janeiro, IUPERJ. [S. I.] p.p. 703-728.

BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição Brasileira. CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (org.), **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. 2ª ed. Coleção questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2003

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade, vol I e II. Trad. Flávio Beno Siebenechler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAILS, Chris et al. **Relatório planeta vivo 2006**. Gland – Suíça: World Wide Fund for Nature – WWF, Zoological Society of London – ZSL e Global Footprint Network, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Diretoria de Pesquisa (org.). **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – Meio ambiente 2002**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Orçamento e Gestão: Rio de Janeiro, 2005.

LEMOS, Haroldo Mattos de. O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida. In: **Diálogos de política social e ambiental**: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Brasília: BID/MMA, 2002, 1ª edição. p.p. 31-82

LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (org.) **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Brasília: Garamond Universitária, 2000, p.p. 107 - 122

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Trad. Maria do Carmo Alves do Bomfim. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001

NAVIA, J. M. B. Limiti e promesse del diritto ambientale in America Latina. In: **Rivista giuridica dell'ambiente**. N. 3 vol.4. Milano: Giuffrè editore, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **Indicadores ambientais: Avaliando a Política de Meio Ambiente no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Semad, 2006.

\_\_\_\_\_. Os conselhos Ambientais Estaduais e Municipais e Seus Resultados. In: **Diálogos de política social e ambiental**: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Brasília: BID/MMA, 2002, 1ª edição. p.p.115-190

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização, efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000

VIEIRA. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. 4.ed. São Paulo: Editora Record 2001

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica. In. **Confluências**, n. 9 v. 2, Niterói, 2007.

ZHOURI, Andrea, LASCHEFSKI, Klemens, PEREIRA, Doralice B. (org.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

[1] HAILS, Chris et al. **Relatório planeta vivo 2006**. Gland – Suíça: World Wide Fund for Nature – WWF, Zoological Society of London – ZSL e Global Footprint Network, 2006.

[2] ALLEY, Richard et al. **Intergovernmental panel on climate change: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers**. Genova: WMO/ UNEP, 2007

[3] ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Hanri.(org.) **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll. 2004.

[4] ZHOURI, Andrea, LASCHEFSKI, Klemens, PEREIRA, Doralice B. (org.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

[5] LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (org.) **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Brasília: Garamond Universitária, 2000. p.p. 107 - 122

[6] ACSELRAD, H., BEZERRA, G. N. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. In: **Seminário Nacional Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**, Belo Horizonte, 2008. <http://www.ufmg.br/conflitosambientais/> acesso em 28/02/2009 [disponível em pdf]

[7] VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica. In. **Confluências**, n. 9. v. 2, Niterói, 2007.

[8] BENJAMIN, Antonio H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. IN: CANOTILHO, J. G.; MORATO LEITE, José R. (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

[9] NAVIA, J. M. B. Limiti e promesse del diritto ambientale in America Latina. In: **Rivista Giuridica dell'Ambiente**. N. 3. vol.4. Milano: Giuffrè editore, 2003.

[10] ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

[11] ACSELRAD, H. Políticas ambientais e construção democrática. In: SILVA, Marina *et al.*(org.) **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo. Fundação Percecu Abramo. 2001. p.p. 75-96

[12] LEMOS, Haroldo Mattos de. O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida. In: **Diálogos de política social e ambiental**: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Brasília: BID/MMA, 2002, 1ª edição. p.p. 31-82

[13] RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **Indicadores ambientais: Avaliando a Política de Meio Ambiente no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Semad, 2006. e; RIBEIRO, J. C. J. Os conselhos Ambientais Estaduais e Municipais e Seus Resultados. In:

**Diálogos de política social e ambiental:** Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Brasília: BID/MMA, 2002, 1ª edição. p.p.115-190

[14] LEMOS, Haroldo Mattos de. O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida. In: **Diálogos de política social e ambiental:** Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Brasília: BID/MMA, 2002, 1ª edição. p.p. 31-82

[15] GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica.** 2ª ed. Coleção questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2003, p. 7

[16] CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000

[17] TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização, efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000

[18] ARRETICHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: **Revista brasileira de Ciências Sociais.** n. 40 v. [s.i.] São Paulo, 1999.

[19] AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sérgio. Teoria crítica e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: **Davos**, vol. 47, n.4. Rio de Janeiro, IUPERJ. [S. I.] p.p. 703-728.

[20] HABERMAS. **Direito e democracia:** entre faticidade e validade, vol I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 323.

[21] Id. Ibid. p. 92

[22] Id. Ibid. p. 93

[23] VIEIRA. **Os argonautas da cidadania:** a sociedade civil na globalização. 4.ed. São Paulo: Editora Record 2001

[24] ALCÁNTARA, Leonardo A. G. **Conflito, consenso e legitimidade:** delimitação e análise de embates sociais no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – PPGSD. UFF, Niterói, 2008.

[25] Id. Ibid.