

**CONSELHOS AMBIENTAIS: Dinâmicas de participações de conselheiros municipais no Território  
Açu-Mossoró-RN**

**LUCAS ANDRADE DE MORAIS**  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

**ELISABETE STRADIOTTO SIQUEIRA**  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

**LILIAN CAPORLINGUA GIESTA CABRAL**  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFERSA

**VALDEMAR SIQUEIRA FILHO**

## **CONSELHOS AMBIENTAIS: Dinâmicas de participações de conselheiros municipais no Território Açu-Mossoró-RN**

### **INTRODUÇÃO**

A participação e o controle popular são ferramentas importantes na defesa do meio ambiente e tem sido exercida mais intensivamente pelos movimentos ambientalistas por meio das reivindicações e pressões sobre governos e o setor privado em prol da qualidade de vida e ambiental. Ainda que esses movimentos sejam legítimos, a Constituição Federal de 1988 prevê outra linha de ação relevante nesse campo, por meio de instrumentos democráticos e institucionalizados, abertos à participação popular na formulação de políticas ambientais.

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

É inegável o reconhecimento do CMMA como espaço participativo e ferramenta para o fortalecimento do SISNAMA e efetivação do direito ao meio ambiente, contudo, a participação nesses espaços deve ser ativa, atuantes e democráticas, caso contrário, não existirá uma concretização do exercício da participação popular e da cidadania ambiental, bem como não propiciará mudanças essenciais nas condições e nas políticas públicas.

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

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

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

Nesse contexto, tem-se a seguinte indagação: Os conselheiros municipais de meio ambiente conhecem e exercem seu papel de proponente e controle social das políticas ambientais da administração pública local?

Dessa forma, o objetivo deste texto é analisar o processo de participação nos Conselhos municipais de meio ambiente no Território Açu-Mossoró (RN).

### **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

#### **Tipologias da participação popular**

A participação social não é um modelo definido ou limitado, existem diversas maneiras, tipos, graus, níveis ou formas de participar, assentando-se nas propostas de Arnstein (1969),

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

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

**Quadro 1** - Escala de graus de participação pública nas decisões

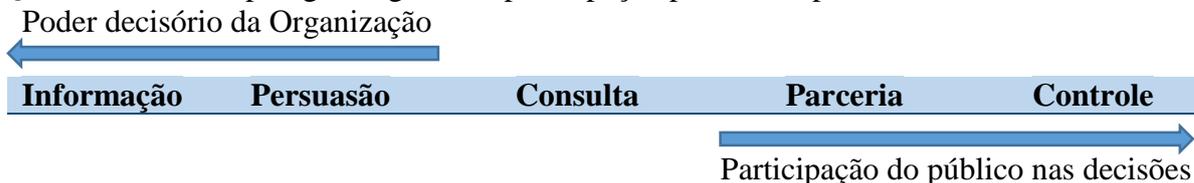
8	Controle	<b>Graus de poder do cidadão</b>
7	Delegação	
6	Parceria	
5	Conciliação	<b>Graus de deferência</b>
4	Consulta	
3	Informação	<b>Graus de não participação</b>
2	Terapia	
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein, 1969 (Adaptada).

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

Eidsvik (1978) apresenta outra tipologia (Quadro 2) de graus de participação pública no processo decisório em cinco dimensões: a informação, a persuasão, a consulta, a parceria e o controle, onde o poder decisório entre as organizações e o público (cidadão) são opostos, conforme se observa abaixo:

**Quadro 2** - Uma tipologia de graus de participação pública no processo decisório



Fonte: Eidsvik, 1978 (Adaptada).

Por sua vez Bordenave (1992) ao versar sobre as diversas maneiras de participação propõe cinco tipos: 1) *participação de fato*, ocorre de forma natural, se faz presente desde as primeiras atividade de participação do ser humanos, como as do núcleo familiar e do clã, culto religioso, dentre outras relacionadas às suas necessidades de interação com o mundo para subsistência; 2) *participação espontânea* relaciona-se à formação ou participação de grupos sociais (amigos, vizinhos, colegas de trabalhos, etc.) sem propósitos claros e definidos, e também sem organização estável, atribuindo essa forma de participação as necessidades psicológicas (de pertencer, afeto, prestígio, reconhecimento, etc.); 3) *participação imposta*

obriga o indivíduo a fazer parte de determinados grupos, bem como realizar tarefas, atividades ou funções consideradas essenciais; 4) *participação voluntária* os próprios participantes criam os grupos, definindo e estabelecendo sua organização, objetivos e métodos de trabalhos, é o caso de ONG's, sindicatos, Conselhos profissionais, cooperativas, partidos políticos, dentre outros cuja a participação se dá voluntariamente. Porém, dentro dessa categoria a participação pode ocorrer por provocação, em que agentes externos ao grupo induze-os a estabelecerem objetivos que não lhes eram próprios, é o caso das extensões rurais, o serviço social, os trabalhos de pastoral, etc; e 5) *participação concedida* refere-se a participação do cidadão em instâncias que não foram criadas por ele, entretanto a sua presença, em relação ao poder ou influência, é considerada por eles e seus superiores como legítima.

A participação social, após a década de 1990, ganhou ascensão e destaque no campo político, e tem sido traduzida pela exigência legal da sociedade interferir e redirecionar os processos de gestão pública, havendo o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade, surgindo uma nova concepção de governança, *empowerment* e *accountability* com a crescente participação pública (IAPP, 2014).

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

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

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

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

## **Conselhos Municipais de Meio Ambiente**

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

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

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

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

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

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

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

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A classificação metodológica dessa investigação partiu da taxionomia utilizada por Vergara (2011). No método de abordagem utilizou-se o qualitativo, com fins descritivos. Nos aspectos: Quanto aos fins consistiu em uma pesquisa descritiva, e quanto aos meios, a pesquisa se caracterizou como documental e de campo.

O local da investigação se constitui nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Território Açu-Mossoró que estivessem ativos. Para essa pesquisa classificou-se as situações dos Conselhos em ativos, inativos e inexistentes, considerando: a) Ativos, os conselhos instituídos legalmente e em funcionamento, com reuniões regulares, com um mínimo de 3 (três) reuniões sequenciais; b) Inativos, os conselhos, que embora estejam instituídos legalmente,

encontram-se inoperantes; e c) Inexistente, a situação dos municípios que não detém nenhuma norma legal instituindo Conselho de meio ambiente.

No território Açú-Mossoró-RN possui apenas um município com Conselho ativo (Mossoró), seis com Conselhos inativos e sete municípios em que não existem Conselhos de meio ambiente.

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

A composição do conselho ambiental do município de Mossoró é formado por 8 (oito) representantes do poder público e 8 (oito) representantes da sociedade civil. Desta forma o total de sujeitos englobado a seleção de 16 conselheiros ambientais. O total de sujeitos selecionados engloba a seleção dos 16 conselheiros ambientais da gestão 2014-2015, desses: 5 (cinco) aceitaram e participaram da entrevista; 2 (dois) aceitaram participar, mas nas cinco tentativas de entrevista-los não compareceram no horário marcados por eles; 5 (cinco) conselheiros não aceitaram ou desistiram de participar das entrevistas; 4 (quatro) não moravam mais no município e não responderam as tentativas de contato por e-mail e telefone.

Para coletar os dados utilizou-se a entrevista com roteiro semiestruturado. Os dados foram analisados pelo por meio do método da Técnica Interpretativa, destacando-se pontos relevantes e transcrevendo algumas respostas, quando necessário, confrontando as afirmações dos entrevistados com a pesquisa bibliográfica.

O projeto tem aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) e Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), submetido pelo sistema Plataforma Brasil e aprovado pelo parecer CAAE nº 54041416.1.0000.5294.

## DISCUSSÃO

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

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

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

**Participação é colaboração, é compartilhar** aquelas **decisões (...)** \ (CONSELHEIRO 1).

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

A concepção de participação desses conselheiros está assentada na participação total (PATERMAN, 1992). De tal modo, dentro do processo de tomada de decisão seria uma participação de parceria (ARNSTEIN, 1969; EIDSVIK, 1978), Co-gestão (BORDENAVE, 1992), interativa (PRETTY, 1995) e colaborativa (IAPP, 2014), visto que para esse conselheiro ocorria a participação o indivíduos tem oportunidade de contribuir de forma propositiva e partilhada no processo deliberativo e na decisão final.

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

**Olhe é a gente dá nossa contribuição para a sociedade.** A gente é...procurar ter ideias que **solucionem algum problema da sociedade**, eu acho que esse...essa **era minha intenção lá dentro**, (CONSELHEIRO 4).

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

A concepção de participação inclui um objeto específico que é o controle social (SILVA, 2011) nesse sentido foi questionado o entendimento do que seria controle social, um dos entrevistados não respondeu ao questionamento, e dois deles entenderam acepção sociológica (LAPIERRE, 1954) do conceito como controle do comportamento, forma de atuação ou controle dos desvios sociais, como se vê:

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

**Controle Social** eu acho que é...**controlar não apenas é...as condições necessárias a convivência, a sobrevivência e dá condições de desenvolvimento sustentável as pessoas mais pobres. (...) controlar as coisas socialmente a vida dentro do nosso convívio** (CONSELHEIRO 4).

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

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

[...] Eu entendo que isso seria um **controlador, uma esfera de órgãos controladores, fiscalizadores.** (...) Então **controle também se parte da consciência social, da consciência das pessoas enquanto cidadãos.**(...) Então eu acho que **controle** é isso... **é o conjunto dos aparatos estatais e da sociedade enquanto consciente e educada** (CONSELHEIRO 2).

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

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

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

Os **benefícios**, eu vendo o lado ao qual segmento eu representava, certo? Como eu representava uma categoria profissional, então pra gente era muito interessante esse tipo de **acesso a essas tomadas de decisões** porque muitas interferiam nas atividades de engenharia e arquitetura, (...), então eram **demandas que repercutiam diretamente nas nossas atuações profissionais**

**e participarmos dessas decisões é muito interessante, contribui na melhoria dos nossos processos, das nossas atividades** (CONSELHEIRO 1).

Os benefícios da participação, apontados pelos entrevistados, dá ênfase na possibilidade de contribuir para resolução dos problemas socioambientais locais, como também foi apontado como benefício o de representar os interesses de determinados grupos dentro das decisões do Conselho.

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

Os demais conselheiros apontaram três problemas que dificultavam a participação de modo geral e dentro do conselho, o primeiro apontou a existência de interesses pessoais no processo, como se vê:

Bem, a **dificuldade** é que nós tínhamos também **interesses pessoais envolvidos**, então existiam outras classes que eram **classes que eram detentoras de bens**, detentoras de, como posso dizer? Elas **detinham um poder econômico**, um **segmento econômico que tinham interesses muito específicos** (CONSELHEIRO 1).

Nessa fala é possível perceber o problema apontado por Nunes, Philippi Jr. & Fernandes (2012) em relação aos interesses pessoais, uma vez que desvirtuam os interesses da coletividade em favor dos privados, posto a existência de um representante que defende interesses pessoais em nome da coletividade.

Um segundo conselheiro apontou a questão política partidária como uma dificuldade para a participação popular, conforme a fala:

Olha... a grande **dificuldade** que a gente encontra é exatamente a **questão política partidária**. Você vê encrustado dentro dos conselhos também a questão político-partidária. **Qualquer proposta que você faça é... que vai de encontro ao pensamento político de algum grupo**, então **essa proposta é barrada imediatamente**, porque não **atende ao anseio político** de alguém (CONSELHEIRO 4).

Os autores Tatagiba (2005), Giaretta, Fernandes & Philippi Jr. (2012) e Cardoso & Nunes (2015) apontam que a questão histórica da formação do povo e da sociedade brasileira é marcada pelas práticas patrimonialistas na gestão da coisa pública, e resquícios se perpetuaram e se impregnam e ainda é possível encontrar feições desse modelo nas relações atuais, o que repercute na influência político partidária sobre os processos deliberativos em conselhos, o que representa uma descrença no governo local e gera dificuldade para o exercício da participação popular.

Por fim, dois conselheiros apontaram que a não realização das reuniões, o não cumprimento da agenda, pautas e decisões oriundas do processo deliberativo constituíam dificuldades para a participação popular.

O problema da descontinuidade das reuniões e da dualidade de pôr em prática os assuntos decididos no processo deliberativo decorre de problemas, apontados por Tatagiba (2005) e Soares (2013), como a falta de interesse e disponibilidade dos membros de participarem das reuniões que compromete o cumprimento do calendário e gera as descontinuidades, além da relação do Conselho com o poder público que influencia o processo deliberativo e dificulta o processo participativo.

A participação e o controle popular na proteção do meio ambiente oportuniza a consolidação de instituições participativas democráticas que tem impactos nas demandas, formulações, execuções e nos resultados nas quantidades de políticas ambientais, estando propenso a maior qualidade de vida e equilíbrio ambiental, nos municípios que detém uma

participação consolidada e frequente, em relação aos que não possuem (GOHN, 2011; SEVERO, 2014), além de ser importante para saúde e até o funcionamento do próprio processo democrático (SEN, 2010).

Nesse aspecto os conselheiros entrevistados emitiram opinião sobre a importância da participação e do controle social para proteção e defesa do meio ambiente. Um dos conselheiros entrevistados discorre:

É como eu lhe disse a sociedade, ela de fato, ela precisa está bastante **participativa no sentido de levar as suas demandas e seus anseios pra o crescimento do próprio município**. E os **Conselhos** eles devem ser um pouco **dinâmicos** no sentido de **verificar se existe uma representatividade social** que de fato pode trazer o princípio básico que os Conselhos necessitam. Então quando a gente coloca os **assentos altamente amarrados** a alguns segmentos **isso pode ser** um pouco **prejudicial, outros segmentos às vezes nem possuem interesse em participar** e nós tínhamos algumas cadeiras, alguns assentos que eram... eles não... eles se quer iam, se quer participavam e outros **quando participavam não traziam uma preocupação com o desenvolvimento do município**, com o envolvimento com políticas públicas, enfim, **era algo um pouco que direcionado aos seus anseios pessoais** (CONSELHEIRO 1).

O conselheiro centrou sua análise sobre a importância da participação ambiental, dentro do espaço do CONDEMA, apontando os ganhos para o crescimento urbano local e a gestão urbana como um dos pontos que se espera da participação, é o que Soares (1992) defende como uma intervenção na esfera da realidade local em decorrência do processo participativo. E, novamente, é apontado o problema da composição, escolha dos membros e a falta de interesse de alguns segmentos em participar, se constituindo um problema na representatividade como apontado por Gohn (2006) e Nunes, Philippi Jr. & Fernandes (2012).

Para outros conselheiros a participação e o controle social na proteção ambiental residem tanto em medidas que visem a prevenção quanto a precaução de ocorrências de danos e degradações ao meio ambiente local.

Porque se **não houver o controle, se deixar fazer livremente, ou o explorador de atividade econômica ele vai extrair o recurso mineral, o popular que não tem consciência vai agredir o meio ambiente, então se não houver o controle, se deixar a vontade o ser humano é autodestrutivo**. [...] (CONSELHEIRO 2).

Olhe quando a gente **não oferece condições de vida para o homem** do campo, o **homem** do campo **vai caçar e vai matar os animais pra poder ter a sua proteína animal**. Então **isso já é um desequilíbrio**, na hora que ele começa por exemplo a **desmatar** pra transformar a **nossa vegetação** em lenha **é um desequilíbrio**. Então na hora que você **oferece condições de vida para o homem** do campo **não precisar nem matar o animal** pra ter a proteína animal e **nem desmatar pra ter lenha** e sobreviver você estará **dando condições de vida pra que o homem do campo viva em equilíbrio com a natureza**. [...] (CONSELHEIRO 4).

A participação e o controle popular no processo de tomada de decisões em matérias ambientais assegura a qualidade de vida que tem relação direta com um ambiente equilibrado e sustentável, a responsabilidade pela tutela ambiental é compartilhada entre a sociedade civil e o poder público (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014), assim como a responsabilidade omissiva pela degradação ambiental é extensiva para esses dois segmentos, é nessa premissa o entendimento dos conselheiros sobre a importância da participação e do controle como forma de evitar os danos ambientais.

A participação e o controle social tem como elemento essencial o acesso à informação, conhecimento e educação ambiental como fatores de fortalecimento desse mecanismo, é nesse sentido o pensamento dos conselheiros:

[...] [participação da sociedade] **sociedade com um nível de conscientização** ao menos regular, **menor seria a necessidade da participação do órgão controlador estatal.** (CONSELHEIRO 2).

É que...a gente tente fazer né?...é tentar **levar isso para sala de aula, (...) tem que trabalhar isso o controle social amostrando a nova geração que a gente pode ter um mundo melhor,** mundo com igualdade e justo (CONSELHEIRO 5).

A informação e a educação ambiental influenciam na efetividade da participação e controle social, pois os atores sociais ao deterem conhecimento passam a tomar consciência e sensibilização ambiental, fatores que favorecem a formação de uma opinião bem fundamentada no processo deliberativo e nas discussões públicas sobre as questões ambientais (SARLET & FENSTERSEIFER, 2014).

A linguagem e o conhecimento técnico dificultam o processo de participação (GOHN, 2011; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012), assim como os baixos índices de níveis de educação cidadã e de capacitação técnica (GIARETTA; FERNANDES & PHILIPPI JR., 2012) e a ausência de educação e capacitação para os conselheiros ambientais (SOUZA & NOVICKI, 2011).

Os conselheiros entrevistados foram questionados se receberam alguma capacitação para atuar no CONDEMA, e todos responderam que não haviam recebido nenhuma. Diante da ausência de capacitação foram questionados se achavam que tinham informações e conhecimentos necessários para atuar como conselheiro, e 80% responderam que “sim”, e apontaram como justificativa a formação voltada para área ambiental.

Em contrapartida, 20% dos conselheiros entrevistados, entenderam que detinham informação e conhecimento em relação as demandas que se relacionavam com a categoria que representavam: “Bem, nas demandas que nós tínhamos enquanto representantes da categoria sim[...]”, porém diante da complexidade ambiental e das diversas temáticas que eram discutidas no Conselho entendia que não possuía informações e conhecimento necessários para atuar: “Porém, por mais que nós representássemos uma categoria, o Conselho estaria para proteger um todo e nessa proteção de um todo eu acho que não” (CONSELHEIRO 1).

O problema do domínio de informações e conhecimento apontados pelo conselheiro, tem proeminência nos conhecimentos especializados e linguagem técnica, que são elementos inerentes ao funcionamento dos conselhos ambientais ((FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012), que tende comprometer a qualidade da participação da sociedade civil e geram assimetrias de poder no processo deliberativo, uma vez que os que detém os conhecimentos e linguagem técnicas dominam o processo decisório, em detrimento dos que não possuem tais conhecimentos.

Destarte, foram questionados se diante das informações e dos conhecimentos que eram munidos achavam que as deliberações e os debates dentro do CONDEMA consideravam o desenvolvimento sustentável, como se vê:

Sim... eu creio que a **noção de preservação do meio ambiente dos membros** do conselho, ressalvadas raríssimas exceções, **era muito pró preservação ambiental.** (CONSELHEIRO 2).

**Sim,** eles consideravam (CONSELHEIRO 3).

**Considerava na medida em que as pessoas que debatiam eram pessoas que defendiam realmente o meio ambiente.** (CONSELHEIRO 4).

A maioria dos conselheiros acreditava que existia um pensamento no desenvolvimento sustentável nas decisões levadas ao Conselho.

Em contrapartida alguns conselheiros acreditavam que o desenvolvimento sustentável era levado em consideração em somente algumas demandas, como se vê:

Pensava-se muito em resoluções imediatistas, então assim, **não se pensava em propostas que pudessem trazer uma maior sustentação**, um maior **equilíbrio** nas suas definições, **mas tínhamos propostas que pensávamos realmente no desenvolvimento sustentável**, mas as que nós trabalhamos eram pensadas de forma bastante imediata para resolver um problema, (CONSELHEIROS 1).

Os debates e deliberações nas reuniões levavam o desenvolvimento sustentável nos posicionamentos de alguns conselheiros que inseriam as ideias do equilíbrio entre o econômico, ambiental e social em suas falas e em algumas proposições não havia um direcionamento específico em ações de DS, mas os seus pressupostos eram enquadrado nas falas de alguns conselheiros.

Nesse último ponto foi analisada a perspectiva dos conselheiros sobre o processo de participação de forma específica dentro do CONDEMA. Um primeiro questionamento é a própria relação do conselho com o poder público local, tendo em vista a dependência e influência da gestão pública municipal sobre o processo deliberativo do conselho setorial à qual está vinculado (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2005). Os conselheiros entrevistados apontaram esse entrelaçamento entre o Conselho e o poder público em virtude da presença de representantes do poder público no conselho, que geralmente estabeleciam os nexos entre as demandas do órgão de trabalho e o conselho.

**O presidente levava a demanda para a pasta a qual estava vinculada o conselho, então não havia um contato direto**, por exemplo, **dos conselheiros com o poder público**. A gente quem tratava era a....muito a figura do presidente, né? (...) (CONSELHEIRO 2).

Eles se **misturavam um pouco**, já que a maior parte dos membros eram do poder público (CONSELHEIRO 3).

Geralmente os **representantes do poder público eram pessoas que eram da confiança deles**. Eles eram indicados por serem pessoas da confiança deles, então isso daí por si só já explica o atrelamento (CONSELHEIRO 4).

As entrevistas revelam que havia, em alguns momentos, dificuldade em demarcar os limites entre as ações de natureza governamental e aquelas específicas do Conselho, como consequência do tipo de representação governamental. Tal cenário sugere que as escolhas desses membros se baseavam em critérios de confiança. A figura do presidente foi apontada como uma das principais no estreitamento de laço entre conselho e governo. Embora um dos conselheiros afirma que essa relação “Ela na maioria das vezes era equilibrada, mas em alguns pontos polêmicos é que existiam algumas divergências” (CONSELHEIRO 1), ainda assim alguns problemas foram observados em virtude desse estreitamento nas falas que indicam a predominância de controle da elaboração da pauta das reuniões e dependência do Conselho com governo municipal.

Essa situação apontada pelos conselheiros pode significar a influência e intervenção do poder público no funcionamento interno e externo no *modus operandi* das decisões tomadas no CONDEMA, que Abranches & Azevedo (2004), Avritzer & Pereira (2005) e Soares (2013) apontam como um problema para participação democrática, posto que haverá uma centralização dos assuntos discutidos no Conselho, possivelmente gerando grupos de interesses privados e individuais.

A participação do poder público no CONDEMA levanta outro questionamento que complementar ou justificaria essa centralização dos assuntos discutidos no interesse do governo local, que é o próprio critério de escolha para participar do Conselho. Os conselheiros não acreditam que tais critérios sejam adequados por não serem amplamente divulgado para todos os setores da sociedade civil, apenas alguns representantes convocados pela gestão, pois

além dos representantes do poder público serem indicados pela gestão, alguns membros da sociedade civil, definidos no regimento interno, geralmente são convidados e selecionados pelo o governo municipal. Esse processo de escolha pode refletir na atuação dos membros do Conselho no sentido de legitimarem os atos do governo e garantir a influência, por não causarem resistência das proposições da gestão pública nas deliberações do CONDEMA, podendo gerar de acordo com Tatagiba (2005) e Abranches & Azevedo (2004) assimetrias de poder, domínio da elite local e surgimento de grupos de interesses nesses espaços participativos.

As assimetrias de poder no Conselho são geradas por questões ligadas ao processo de escolha, assiduidade, representatividade de membros com mais conhecimentos e domínio de linguagem técnicas e falta de conhecimento/educação/capacitação sobre o conselho, influência na diferença de representações entre os segmentos do poder público e os da sociedade civil no processo decisório (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; GIARETTA, FERNANDES, & PHILIPPI JR., 2012; FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012).

Sobre a diferença de representatividade no CONDEMA alguns conselheiros apontaram uma participação maior dos representantes do poder público em virtude da familiaridade com os assuntos deliberados e pelo poder de influência do órgão dentro das decisões do Conselho, como se vê:

**Sutilmente, mas sim.** Por exemplo, o **presidente era o gerente, então ele exercia um poder um pouco elevado**, percebia-se que **era um pouco diferente dos outros conselheiros.** (CONSELHEIRO 1).

**Existia** nesse sentido porque **eles tinham mais acesso**, porque eles estavam mais próximos daqueles assuntos que estavam sendo debatidos (CONSELHEIRO 3).

Eu acho que **existe**. Assim **quando você é de uma sociedade civil**, você é um pouco mais assim... **não ter mais aquela atenção**, a gente vê assim, ainda **existe um pouco de desigualdade.** (CONSELHEIRO 5).

No entendimento de alguns conselheiros não havia um equilíbrio na participação, pois no CONDEMA preponderava no processo decisório os representantes do poder público, justificando a proximidade com os temas tratados em virtude de pertencerem a gestão, em que provavelmente possuíam maior conhecimento e linguagem técnica e acesso à informações do que os representantes da sociedade civil.

Para outro conselheiro a questão da assiduidade foi uma das motivações para a existência dessa disparidade de representação entre os membros dos dois segmentos:

**Sim...** em **termo de participação, de assiduidade (...)** Mas eu acho que os **órgãos público eles eram mais presentes...(..)** na minha lembrança ligeiramente eu acho que os **órgãos públicos eram mais assíduos no conselho**, penso. (CONSELHEIRO 2).

Em contraponto um dos conselheiros entendeu haver diferença na representação dos membros do poder público e da sociedade civil, mas que os da sociedade civil possuíam uma atuação mais autônoma por não ter que atender o interesse governamental:

Eu acho que **existia sim** porque é... os conselheiros que eram representantes de **órgãos governamentais estavam sempre ali limitados a agir de acordos com os interesses políticos**, eles não tinham muita liberdade de atuação. (...) Enquanto que a **sociedade civil não tinha esse atrelamento.** (CONSELHEIRO 4).

O entendimento desse conselheiro levantou mais uma vez a questão da dependência do conselho e dos conselheiros com os interesses do governo municipal, Gohn (2006) aponta que essa disparidade de condições de participação entre esses membros prejudica as articulações dos diversos argumentos dos representantes em torno da formação de um consenso em prol dos problemas socioambientais locais.

Posto isso, os representantes da sociedade civil não possuem o que os representantes do poder público têm que “[...] trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de

expediente de trabalho normal/remunerado; têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo; estão habituados com a linguagem tecnocrática” (GOHN, 2006, p. 9).

Os conselheiros ainda foram questionados sobre a forma de participação destes no processo de tomada de decisões, em que se avalia o equilíbrio da participação nessas discussões e as possíveis motivações de dissonância.

**Em nível de decisão sim, porém, alguns conselheiros** eles eram, por não possuir alguma formação ou então por não possuir algum tipo de habilidade crítica das coisas ou uma visão um pouco mais além, eles **eram um pouco que conduzidos por outros conselheiros** [...] (CONSELHEIRO 1).

Quem votava efetivamente participava. Mas **quem não tinha o hábito e ser assíduos, de ser frequente, esse com certeza não participava**, tanto quantos os outros que eram bem assíduos (...) **Então não há como dizer que a gente participava igualmente**. E dos que eram frequentes uns debatiam mais do que outros. Uns apenas votavam, pouco fundamentavam. Outros debatiam bastante. Então **há evidentemente diferença do nível de participação. Tanto dos que participavam para os que não participavam, e dentro dos que participavam existiam diferenças de envolvimento**, vamos dizer assim. [...] (CONSELHEIRO 2).

**Não**, porque **alguns** devido as atividades que desempenhavam **não lia as preposições, então naquele momento não tinha como opinar**, as vezes opinava quanto voto ou observava as deliberações que estavam ocorrendo mas **para alguns não havia um discussão muito profunda do tema**. Todos aqueles que quisessem se posicionar, tivesse uma opinião era tudo bem livre e aberto (CONSELHEIRO 3).

As entrevistas revelam que não havia um equilíbrio e sintonia na participação, uma vez que os conselheiros expressaram que alguns membros participavam de forma mais propositiva do que outros em virtude da predominância do conhecimento e linguagem técnica (FONSECA, BURSZTYN & MOURA, 2012) como se vê na fala do conselheiro 1, a assiduidade (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012) foi um dos pontos levantados pelo conselheiro 2, além da diferença do nível de participação dos que eram assíduos em virtude do maior envolvimento com a temática. O conselheiro 4 destaca o acesso à educação e a informação (GOHN, 2006; SOUZA & NOVICKI, 2011) como fator de desigualdade de participação.

**Não... tem os conselheiros que estão lá representando é... outros interesses** como por exemplo é da sociedade civil mas representa os salineiros, (...) **não dos interesses da sociedade de preservar o meio ambiente**.(CONSELHEIRO 4).

**Não, as vez não...** Muitas vez existe aquela maioria que **‘eu quero que realize meu desejo’** (CONSELHEIRO 5).

Os conselheiros 4 e 5 destacam o interesse privado e pessoal (TATAGIBA, 2005; ABRANCHES & AZEVEDO, 2004) e ainda o conflito valorativo entre os representantes do poder público e da sociedade civil em que “[...] a argumentação e a deliberação têm uma característica específica, a fato de ela expressar a bipolaridade entre a associações de defesa do meio ambiente e os interesses das empresas” (AVRITZER & PEREIRA, 2005, p. 31) em que o desequilíbrio no processo participativo se constitui um fator que prejudica a característica democrática dessa arena política.

Diante da prática participativa dos conselheiros no CONDEMA e após o levantamento dos problemas, é questionado o que seria necessário para participação mais ativa nesse espaço, conforme se vê:

(...) **de fato eu sentia falta da presença da população**. Existia essa necessidade, por mais que nós tivéssemos representados em categorias, isso não acontecia. **Eu acho que uma maior publicidade nessas demandas**, eu não sei, já ouvi dizer que uns **Conselhos** eles são **interativos**, no sentido de

que as suas reuniões elas podem ser assistidas pelos ouvintes. (...) **conseguir realmente esse tipo de participação e de interação com a sociedade.** (...) Uma outra coisa que percebe-se que **existia uma dissociação do Conselho**, ele era trabalhado um pouco que **isolado do desenvolvimento urbano**, certo? (...) deve **existir essa transversalidade de conhecimentos**, então eu não consigo **discutir desenvolvimento urbano de forma isolada de desenvolvimento ambiental** (CONSELHEIRO 1).

O conselheiro 1 destacou a necessidade de uma maior publicidade das ações e decisões do CONDEMA para a comunidade em geral, apontando vários meios de comunicação social e o uso da tecnologia para auxiliar na proximidade entre o Conselho e a coletividade, e se configurando um Conselho mais interativo. O outro ponto para melhorar a participação, é o reconhecimento da complexidade ambiental ao instituir a transversalidade dos conhecimentos dessa área nas decisões locais, como por exemplo a associação desse Conselho com as discussões de outros espaços setoriais que mantem relação com a temática.

Primeiramente o **conselho ser mais ativo**, ele por si próprio, **seguir um calendário de reuniões**, certo, e...é o primeiro passo. E segundo, mais...na minha opinião, para a minha **participação mais efetiva** nisso é a **disponibilidade de tempo**. (...) Alguns pode até faltar um certo interesse, uma certa preocupação, tem uns membros muito empenhados, e tem uns membros nem tão empenhados. Creio que **falta um pouco de interesse, motivação**, as razões pelas quais não sei (CONSELHEIRO 2).

O conselheiro 2 aponta o funcionamento e a continuidade das atividades do CONDEMA e seguir o calendário de reuniões como uma forma de haver uma maior participação, posto que esse Conselho não manteve regularidade de funcionamento e reunião durante o período analisado. A disponibilidade de tempo e a falta de interesse dos membros foram outros problemas destacados como limitação da participação mais ativa no Conselho, posto que esses dois afetam o problema do funcionamento e o cumprimento do calendário de reuniões (SOARES, 2013), que por sua vez afeta a participação e a defesa dos interesses socioambientais.

Eu acho que o **conselho deveria ser mais aberto**, e **não** deveria **ser presidido pelo gestor do meio ambiente**, porque ele **fica preso aos interesses** do município, do município não, **dos gestores**. O município seria da comunidade, as interesses dos gestores. Que **quando** você **determina que o gestor é o presidente nato**, você **amarra aos interesses dos gestores** (CONSELHEIRO 4).

O conselheiro 4 menciona a composição do CONDEMA como um fator que prejudica o processo de participação, principalmente ao questionar a vinculação do presidente ao secretário/gerente do meio ambiente do município, acreditando que o Conselho tem seus interesses preso aos interesses dos gestores, configurando o problema apontado por Abranches & Azevedo (2004), Presoto & Westphal (2005) e Soares (2013) que é o interesse pessoal, da elite e político que utiliza esse espaço como uma realidade jurídico-formal para legitimar suas ações, mas falando em nome da coletividade, sem ao menos atender seus objetivos fundamentais de controle e formulação de políticas ambientais para a coletividade. Nesse sentido a participação fica comprometida, pois não há propositividade na atuação, mas manipulação, consulta e informação.

Acredito que a **formação dos conselheiros** poderia ser de forma mais efetiva e também as discussões a nível de legislação municipal (CONSELHEIRO 3). (...) falou na **capacitação**, eu acho que é muito importante, (...) E ele ter também o direito a voz e a voto. **Ele ter mais também uma relação não só aqui dentro do CONDEMA, mas ter uma autoridade, dá palestra, falar o que é o conselho**, pra que é, tem uma participação na câmara dos vereador. Que eu acho que a **reunião d'gente fica muito aqui só ligado aqui a uma sala**, entendeu? Ter uma participação também dentro da câmara, (...) ou então

também pras próprias sala de aula, pras **pessoa tem noção do que é o conselho** (CONSELHEIRO 5).

Os conselheiros 3 e 5 mencionaram a falta de capacitação e de educação permanente como um problema que precisa ser solucionado para melhorar a participação no CONDEMA, uma vez que segundo por Abranches & Azevedo (2004), Gohn (2006) e Souza & Novicki (2010) a falta de capacitação dos conselheiros dificultam e prejudicam a atuação destes no processo de tomada de decisão e do entendimento do funcionamento do Conselho.

A participação no CONDEMA, segundo as vozes dos conselheiros, encontra problemas em questões como a composição e escolhas dos conselheiros, a presença de interesses pessoais do governo local dentro do processo deliberativo, a assiduidade, falta de interesse, a falta de capacitação e falta de divulgação das ações do Conselho foram os principais pontos que dificultam a participação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação social embora esteja constitucionalizada, ainda não está consolidada, muitas são ainda as limitações que se encontram para o exercício desse direito. A institucionalização de espaços para o exercício da participação foram implantados no país nas mais diversas esferas de atuação do Estado, contudo sua efetividade ainda é um processo em construção.

Dentre as diversas formas de participação social têm-se os Conselhos municipais a nível local. A existência dessas arenas representou um avanço no sentido sociopolítico para efetivação da democracia participativa ao permitir a ampliação da participação cidadã nos rumos da gestão pública do nível local (micro) ao buscar mudança no contexto nacional (macro), conforme enfatizam os diversos autores com Tatagiba (2002), Gohn (2005), Avritzer (2008), Lobato & Wienke (2011), dentre outros.

A dimensão da participação na concepção dos conselheiros entrevistados corroborou com o tipo de participação descrito na dimensão formal de consulta (ARNSTEIN, 1969; NOBRE, 1999; EIDSVIK, 1978; BORDENAVE, 1992; IAPP, 2014) ou funcional (PRETTY, 1995).

Ainda que se faça necessário a participação popular na defesa ambiental e por conseguinte a importância de uma atuação ativa dos Conselhos como uma potencialidade democrática na gestão pública local, o funcionamento interno e externo desses espaços encontram limitações que repercutem no *modus operandi* das decisões tomadas.

É o que se observou na dimensão formal, e que foi detalhado pela visão dos conselheiros. O CONDEMA apresentou alguns problemas apontados pelos conselheiros que precisam ser fortalecidos em seu processo participativo, pois tem prejudicado a atuação dos conselheiros de forma que proporcione uma participação ideal.

Os principais pontos levantados pelos conselheiros foram: 1) escolha de membros com interesse/vocação para participar do CONDEMA; 2) a questão partidária, interesse de grupos, influência do governo no Conselho, domínio da elite; 3) assimetrias de representações no processo decisório; 4) formação, estruturação e composição do Conselho que dá margem ao aparelhamento; 5) descontinuidade das reuniões; 6) desinteresse, falta de assiduidade e disponibilidade de tempo dos membros; 7) ausência de capacitação e educação ambiental continuada para os membros; 8) falta de divulgação, publicização e transparência das ações do CONDEMA; 9) ausência de espaço físico para o Conselho; 10) ausência de acesso à informação e dados em tempo hábil.

Para que o CONDEMA possa se configurar como instância de legitimação efetiva da participação popular e defesa do ambiental, é preciso eliminar as discrepâncias existentes que geram assimetrias de poder entre os atores sociais do processo, para tanto é preciso que os

conselheiros tenham acesso a capacitação e educação de forma contínua e sejam imbuídos de informações simétricas, instrumentos técnicos e legais necessário ao exercício e fortalecimento da participação igualitária. Caso contrário os conselhos tendem a se concretizar como simulacro de participação em favor dos interesses pessoais e de grupos políticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S.. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?. ORLANDO JUNIOR, A. S. S.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S.. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the american institute of planners**. v. 35. n. 4. p. 216-224, 1969.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center Press and The John Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D.. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**. Número Especial. p.14-39, março de 2005.
- BORDENAVE, J. E. D.. **O que é participação**. 7. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em 15 fev. 2018.
- CARDOSO, A. L. R.; NUNES, A.. A Participação Popular e Os Paradigmas da Administração Pública. **Revista NAU Social**. v. 6, n. 10, p. 35-43, Maio/Outubro 2015.
- CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Conselhos de Meio Ambiente do Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- EIDSVIK, H. K. Involving the public in park planning: Canada. **Parks**. V. 2, n. 1, p. 3-5, 1978.
- FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. M.. Conhecimento técnicos, políticas públicas e participação: o caso do conselho nacional de meio ambiente. **Revista de Sociologia e Política**. v. 20, n. 42, Curitiba, Jun. 2012.
- GIARETTA, J. B. Z.; FERNANDES, V.; PHILIPPI JR., A. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 19, n. 62, p. 527-548, 2012.
- GOHN, M. G.. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr 2006.
- GOHN, M. G.. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**. v.10. n.18. p. 223-244, abril de 2011.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações básicas municipais – MUNIC. **Perfil dos municípios brasileiros: 2013**. Disponível: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2013/pdf/tab53.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab53.pdf) />. Acesso em 15 jul. 2018.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION (*IAPP*). **The IAP2 Public Participation Spectrum**. 2014. Disponível em:<<https://www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum>>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- LaPIERRE, R. T.. **A Theory of Social Control**. McGraw-Hill series in Sociology and Anthropology. New York/Toronto/London, 1954.
- LOBATO, A. O. C.; WIENKE, F. F.. Participação popular no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. In: LUNELLI, C. A.. **Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2011.

MILARÉ, É.. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 9. Ed. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Sistema de Informações Territoriais. **Território Açu-Mossoró-RN**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em 19 jan. 2016.

NOBRE, J. A. **Improving Community Participation in Urban Planning Decision Making**. Private Communication. Public Works Ministry of the Macau Government, 1999.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V.. A Atuação de conselhos do meio ambiente na gestão ambiental local. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v.21, supl.3, p.48-60, 2012.

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

PEREIRA, N. R.; LIMA, A. A. T. F.C.; MARTINS, S.. Contribuições de estudos brasileiros sobre os conselhos de políticas públicas como instância legítima do processo decisório na administração. In: FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.(Org.). **Políticas públicas, gestão e sociedade**. Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F.. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga – SP. **Saúde e Sociedade**. v. 14, n. 1, p. 68-77, jan-abr 2005.

PRETTY, J. N.. Participatory learning for sustainable agriculture. **World Development**. N. 23: 1247–1263, 1995: Disponível em:<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9500046F>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T.. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SEN, A.. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERO, L. B.. **O Impacto dos conselhos municipais de meio ambiente em políticas ambientais no Brasil**. Porto Alegre: Editora buqui, 2014.

SILVA, F. C.C.. Controle social no Brasil: evolução e desafios. In: **Revista TCMRJ**. N. 46. Ano XXVIII, Janeiro 2011.

SOARES, C. M.. **Participação popular na gestão pública de pequenas e médias cidades**: uma análise comparativa dos conselhos municipais de meio ambiente na microrregião do Médio Piracicaba. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Núcleo de Pesquisas e Pós-graduação em Recursos Hídricos. Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental. Ouro Preto, 2013.

SOARES, J. A.. **Poder local e participação popular**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992.

SOUZA, D. B.; NOVICKI, V. A Participação Social na Questão Ambiental: limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p.25-40, jan./abr. 2011.

SOUZA, D. B.; NOVICKI, V.. **Conselhos municipais de meio ambiente**: estado da arte, gestão e educação ambiental. Brasília: Liber Livro, 2010.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25. Curitiba, 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VERGARA, S. C.. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2011.