



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Barbosa Zuquer Giaretta, Julianá; Fernandes, Valdir; Philippi Jr., Arlindo  
Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil  
Organizações & Sociedade, vol. 19, núm. 62, julio-septiembre, 2012, pp. 527-548

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638333009>

- ▶ [Como citar este artigo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Mais artigos](#)
- ▶ [Home da revista no Redalyc](#)

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# DESAFIOS E CONDICIONANTES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL NO BRASIL<sup>1</sup>

**Juliana Barbosa Zuquer Giaretta\***  
**Valdir Fernandes\*\***  
**Arlindo Philippi Jr.\*\*\***

## Resumo

**E**ste artigo tem por objetivo apresentar análise dos fatores que condicionam o sucesso ou fracasso da participação social junto à gestão ambiental nos municípios brasileiros. Por meio de levantamento e análise bibliográfica do que já se produziu sobre este tema no Brasil, foi identificado um conjunto de fatores condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal brasileira, destacando-se, como os mais citados: a questão da divulgação e acesso às informações; educação básica e cidadã; percepção de demandas locais; identidade e valorização local; e dificuldades de acesso às instituições participativas. Esses resultados vêm ao encontro de uma concordância na literatura sobre o tema em questão, pois como é possível pensar a participação da sociedade neste processo sem informação? Sem educação e capacitação? Sem valorização do território? Sem descentralização do poder? Sem integração, articulação e parceria dos setores do governo entre si e com a sociedade civil? Assim, espera-se com esta pesquisa fornecer subsídios para avanço dos processos de gestão ambiental municipal fundamentado na participação social.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Gestão ambiental. Participação social. Fatores condicionantes.

**Challenges and Social Constraints of Participation in Municipal Environmental Management in Brazil**

## Abstract

**T**his article aims to present the factors that influence the success or failure of social participation in environmental management by municipalities. Through a literature review and analysis of works on this subject in Brazil, a set of factors was identified that influence social participation in municipal environmental management in Brazil. This includes the issue of disclosure and access to information, education for individual performance of collective participation, perception of problems / local demands as an incentive for participation, identity and local values, and difficulty accessing participatory institutions. These results are in line with the literature on the subject. It raises questions such as: How can you consider society's participation in this process without information? Without education and training? Without improving the area? Without any decentralization of power? Without integration, coordination and partnership among government sectors themselves and with civil society? Thus, it is hoped that this research provides support for the advancement of municipal environmental management processes based on social participation.

**Keywords:** Environmental management. Social participation. Conditioning factors.

\* Mestre em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – USP. Pesquisadora da Rede SIADES – Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável – São Paulo/SP/Brasil. Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715. São Paulo/SP. CEP: 01246-904. E-mail: [jzuquer@gmail.com](mailto:jzuquer@gmail.com)

\*\* Doutor em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Ambiental da Universidade Positivo – UP – Curitiba/PR/Brasil. Email [vfernandes@up.edu.br](mailto:vfernandes@up.edu.br)

\*\*\* Doutor em Saúde Pública pela USP. Professor Titular da Faculdade de Saúde Pública da USP – São Paulo/SP/Brasil. E-mail: [aphij@usp.br](mailto:aphij@usp.br)

<sup>1</sup> Agradecemos ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos do Meio Ambiente (INCT/EMA), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Centro de Capacitação e Pesquisa em Meio Ambiente da Universidade de São Paulo (CEPEMA /Poli/USP).

## Introdução

**A**problemática ambiental se tornou visível a partir da década de 1960, quando alguns eventos relacionados a essa questão ganharam destaque no contexto social e econômico. Num primeiro momento, a discussão global iniciou-se com a limitação dos recursos naturais às populações, que crescia continuamente. Posteriormente, passou para questionamentos quanto ao modelo de desenvolvimento econômico adotado, o qual apresentava lacunas quanto a sua sustentabilidade socioambiental.

Atualmente, essa problemática passa a ser discutida de forma ampla nos meios acadêmicos e construída e definida, teoricamente, como sendo eminentemente social e educacional, pois “separa o âmbito dos saberes e dos sistemas de conhecimento constituídos” (FLORIANI, 2005, p. 124); e surge da forma como a sociedade se relaciona com a natureza - a problemática ambiental como problemática econômica, social e cultural dependendo da corrente teórica e acadêmica (FERNANDES; SAMPAIO, 2008).

Nas cidades, esse processo ficou mais visível nas últimas décadas, quando a concentração urbana cresceu sobremaneira. No século XXI, a maioria da população urbana continuará a viver em pequenas cidades com menos de 500 mil habitantes e, nas cidades “intermediárias”, com populações entre 1 e 5 milhões (ONU-HABITAT, 2010), o que é justificado pelas oportunidades oferecidas nos centros urbanos, como empregos, educação e saúde, opções de lazer e fluxos sociais, culturais, econômicos e de poder.

Segundo dados iniciais do Censo de 2010 (IBGE, 2010), a população total do Brasil até este ano é de 190.732.694 habitantes. Destes, 84% residem na área urbana e apenas 16% na área rural. Do mesmo modo, encontra-se a distribuição de renda nessas regiões da seguinte maneira: a renda média da População Economicamente Ativa (PEA), residente em área rural, corresponde a aproximadamente R\$ 453,00 e, na área urbana, a R\$ 1.056,00, ou seja, a renda média no meio rural representa apenas 43% da renda média de quem reside em área urbana (IBGE, 2008a). As áreas urbanas são, também, a origem de muitos impactos que ocorrem no meio rural.

Neste contexto, os problemas ambientais passaram a ser associados à saúde, às condições de vida e de trabalho da população. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2008, revela que, dos 5.565 municípios brasileiros existentes até aquele momento, 829 (14,9%) informaram a ocorrência de alguma alteração ambiental<sup>12</sup> que tenha afetado as condições de vida da população. O relevante é que a maior parte dessas implicações é mais expressiva nas faixas com mais de 500.000 habitantes (40,5% dos municípios dessa faixa populacional), demonstrando o saldo de uma urbanização não planejada e consequente impactos na qualidade de vida das grandes populações. Dentre as alterações mencionadas, as queimadas (54,2%), desmatamentos (53,5%) e assoreamento de corpo de água (53,0%) foram as mais apontadas, configurando-se, portanto, nos problemas de maior incidência no país (IBGE, 2008b).

Só no município de São Paulo, “um terço da sua população está em favelas, loteamentos, cortiços e outros assentamentos que desafiam qualquer política habitacional. São 994.926 famílias vivendo em situação de risco” (BRANDALISE, 2010, p. 1), o que está diretamente relacionado com a ampliação das disparidades sociais, degradação e poluição ambiental e intrínseca ao modelo de desenvolvimento.

Tal cenário, de acordo com Bauman (2005, p. 120), é resultado de um processo de modernidade dita “líquida”, de “uma civilização do excesso, da superfluídez, do refugo e de sua remoção”, e que promove impactos na sustentabilidade das cidades, bem como em sua população, já que “[no] carro do progresso, o número de assentos e de lugares em pé não é, em regra, suficiente para acomodar todos os passageiros potenciais, e a admissão sempre foi seletiva” (BAUMAN, 2005, p. 24).

Os municípios são, assim, o âmbito cuja ação pode produzir efeitos além dos limites geográficos e de autonomia política. São o local aonde “disparamos nossas ações

<sup>12</sup> Estas alterações ambientais dizem respeito às ocorrências impactantes observadas com frequência no meio ambiente municipal nos 24 meses que antecederam a coleta da informação pelo IBGE.

tecnológicas sobre a Natureza; dela partimos para criar ecossistemas artificiais que sirvam à nossa alimentação e a muitas modalidades de produção que empresaríamos" (COIMBRA, 1999, p. 86). É, também, nesta esfera que, "por meio dos mecanismos disponíveis de política e gestão ambiental, os conflitos devem receber o tratamento necessário à sua solução" (SALLES, 2000, p. 53).

Nesse sentido, no bojo das discussões sobre desenvolvimento sustentável e gestão ambiental, as cidades constituem espaço fundamental para uma mudança de paradigma não só em relação ao uso dos recursos naturais, mas na construção da territorialidade<sup>3</sup> e, consequentemente, nos seus processos de gestão. Não retirar da natureza mais que a sua capacidade de reciclagem e não lançar nos ecossistemas mais que sua capacidade de absorção (FERNANDES; SAMPAIO, 2008) requerem mais que conhecimento dos limites da natureza. Requerem novos valores de mediação da relação sociedade e natureza, entre espaço individual e coletivo, entre gerações presentes e futuras.

Assim, a gestão ambiental urbana implica no equacionamento das questões socioambientais que estão postas no atual contexto, parametrizadas na utilização prudente dos recursos naturais, e na reversão do quadro de expansão desordenada das cidades, que tem a tendência a extinguir o natural, substituindo-o pelo ambiente apenas construído. Trata-se de equacionar os problemas da convivência humana com os seus impactos negativos ao meio ambiente e suas consequências na saúde pública, na medida em que se desfaz dos espaços naturais, substituindo-os por prédios e asfalto. A constatação desses problemas e o conhecimento de seus impactos na saúde humana têm se tornado argumento forte para se pensar em mudanças.

Partindo do pressuposto de que os esforços para superação dos paradigmas existentes iniciam-se na atuação local para o alcance de resultados em nível global, pressupõe-se que a promoção da gestão ambiental nos municípios sem considerar a sustentabilidade como pilar central e sem inserção de novos participantes nas discussões políticas – denominados por Funtowicz e Ravetz (2000) como comunidades de pares estendidas –, na busca da interação entre sociedade e ambiente, acarreta efeitos comprometedores tanto para os sistemas naturais, quanto para os modelos de desenvolvimento e formulação de políticas públicas que repercutem, consideravelmente, na qualidade de vida das populações nesse *lócus*.

Deste modo, a questão ambiental, que é coletiva, não pode ficar à mercê de um mandato político. A gestão ambiental nos municípios necessita transcender tais períodos, elaborando e colocando em práticas projetos locais da própria sociedade, de suas demandas e com auxílio de seus conhecimentos, compreendendo não somente as possibilidades existentes no meio natural para satisfação das necessidades humanas, mas as possibilidades e propostas existentes da sociedade para utilização sustentável desses recursos (MAX-NEEF *et al.*, 1993).

A população traz, por meio da participação, conhecimentos e experiências que lhe são inerentes e que, muitas vezes, são imperceptíveis ao poder público local e seus agentes. Contudo, a participação não pode ser vista como uma fórmula mágica, principalmente pelos desafios para pô-la em prática. A sua efetividade depende de um conjunto de fatores. Este artigo tem por objetivo apresentar análise de tais fatores determinantes no processo de gestão ambiental municipal no Brasil. Por meio de levantamento bibliográfico e análise de estudos de caso de gestão ambiental nos municípios brasileiros, visa a identificar os principais condicionantes da Participação Social junto à gestão ambiental local no Brasil.

## **Gestão Ambiental Municipal no Brasil**

O município é formado pelos seguintes ambientes que permanecem relacionados entre si: *urbano* - que contempla circulação de pessoas, trabalho, lazer, habitações,

<sup>3</sup> Territorialidade, como é entendida neste artigo, associa-se à ideia de integração de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia, pela produção, pelo comércio, incluindo transportes, fiscalização, onde se dão as relações, objetivas e subjetivas.

saneamento, dentre outras; *rural* – que abriga atividades agrícolas e minerais, basicamente o setor primário de produção; e *primevo* – com características específicas de cada região, reservas e identidades do ecossistema (PHILIPPI JR. *et al.*, 2004).

Destes, ganha destaque a questão urbana, local por excelência de residência do Homem moderno, e, portanto, permeado de ações antrópicas, podendo ser considerado como um ecossistema artificial, já que seu espaço construído quase sempre está desordenado e transformado intensamente; seus animais urbanos foram importados junto com seus inimigos (pragas urbanas); a luz solar que incide não exerce funções energéticas normais porque esbarram em arranha-céus e asfalto, comprometendo a absorção de energia pelos produtores das cadeias tróficas; os níveis e relações tróficas são apenas as permitidas e mantidas pelas espécies dominantes; e sua comunidade citadina não é uma biocenose normal, por existir apenas uma espécie dominante e reguladora de todas as funções locais e seres vivos: a espécie humana (COIMBRA, 1999).

Ou seja,

pequeno, médio ou grande, é no município que mora o cidadão. É ali que começam os desafios dos limites e das possibilidades. Não é ali que terminam os desafios, pois as decisões tomadas além dos limites municipais e nacionais afetam o dia a dia dos cidadãos e trazem consequências econômicas, sociais e políticas para seu cotidiano (FONSECA, 1995, p. 154).

No Brasil, os municípios só ganharam reconhecimento para a adoção de ações relevantes na proteção dos recursos naturais a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988). Tal marco institucional conferiu maior autonomia e competência a esse ente federativo, conforme artigos 1º e 18º, que, respectivamente, apontam o município como esfera de poder junto às esferas federal e estadual e atribui àquele âmbito autonomia para suas ações. Vale ressaltar que somente no Brasil o município é considerado e reconhecido como parte integrante da Federação, tendo seu regime como um dos mais atualizados e aperfeiçoados jurídica e tecnicamente (MEIRELLES, 2006).

Além de determinar o papel dos municípios, a Constituição de 1988 consolidou no país a questão da proteção ambiental como essencial à qualidade de vida, como competência comum dos entes federativos (artigo 23º) em conjunto com a coletividade (artigo 225). Também fortaleceu a Lei Federal n.º 6938/81, que estabelece as bases para a Política Nacional do Meio Ambiente, sobretudo no que tange ao cumprimento das diretrizes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, concebido como um modelo de gestão ambiental, direcionado a harmonizar e articular as ações políticas governamentais na área ambiental e a implantar a descentralização em todas as esferas de governo<sup>4</sup> (MAGLIO, 2000).

A partir da Resolução CONAMA nº 237/97 (BRASIL, 1997), os municípios passam a ter diretrizes para exercício de licenciamentos ambientais, tendo como obrigatoriedade para essa ação a implementação de conselhos municipais de meio ambiente com caráter deliberativo e participação social, além de possuírem, ou terem à disposição, profissional habilitado para exercer tal ação.

Os municípios do Brasil contam, ainda, com outros instrumentos para prevenção, controle e mitigação dos impactos ambientais, sendo eles: legais (lei orgânica, plano diretor, uso e ocupação do solo e código ambiental); econômicos (fundo municipal de meio ambiente, incentivos tributários, consórcios municipais); administrativos (unidade específica para essa temática, capacitação técnica de recursos humanos, parcerias com outras instituições do poder privado, universidade e entidades afins) e; institucionais (educação ambiental, Agenda 21, conselhos de meio ambiente e sistemas de informações ambientais)<sup>5</sup>.

Para tanto, os municípios devem assegurar, nos termos dos artigos 205 e 225, políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promovam a educação ambiental em todos os níveis de ensino e/ou engajamento da sociedade na conservação, e

<sup>4</sup> Entendido como órgão detentor eventual do poder, de acordo com as regras do regime político estatal vigente (DEMO, 1988).

<sup>5</sup> Informação apresentada por Arlindo Philippi Jr em aula na disciplina de Sistemas de Gestão Ambiental, ministrada no segundo semestre de 2009 na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

que recuperem e melhorem do Meio Ambiente, conforme artigo 3º da Política Nacional de Educação Ambiental – Lei n.º 9.795/99 (BRASIL, 1999).

De igual importância ao poder fornecido aos municípios para gestão do meio ambiente, encontra-se o Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001), que estabelece diretriz e normas da política urbana de caráter público-social com relação ao uso da propriedade urbana, visando ao bem coletivo e equilíbrio ambiental aos cidadãos, e propondo a instrumentalização do município para consecução de modo adequado das funções da cidade (SOUZA *et al.*, 2003). Essa legislação apoia-se, em grande parte, no plano diretor da cidade, instrumento de política e desenvolvimento urbano que, após o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes (FRANCO, 1999).

Contudo, esse reconhecimento trouxe à tona lacunas existentes na gestão municipal que, hoje, caracterizam o panorama preocupante desse processo, a saber: (i) baixa escolaridade e capacidade dos servidores públicos para realização de suas competências; (ii) limitados recursos financeiros para investimentos em políticas públicas; (iii) ausência de prioridades políticas frente à questão ambiental; (iv) ausência de divulgação de informações a todos os envolvidos no processo de gestão ambiental e, principalmente, para aqueles inseridos nas tomadas de decisões; e (v) pouca ou inexistente participação da sociedade nos locais de tomada de decisão.

O envolvimento da sociedade na gestão ambiental local tem contribuído de maneira significativa para avanços na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos ambientais. Costa e Cunha (2003, p. 78) destacam outros argumentos em favor da participação, como a: “importância para eficácia das políticas de desenvolvimento; boa governança; sustentabilidade; formação e acumulação de capital social; democratização; fortalecimento da sociedade civil”.

Mas, nem todos os municípios gozam da atmosfera de participação. Segundo dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2008b), há muito a ser melhorado em relação à participação cidadã na gestão ambiental municipal no Brasil. Menos da metade (47,6%) dos municípios brasileiros mantém conselho municipal de meio ambiente, sendo que 11,6% apresentam composição paritária (governo e sociedade civil), com caráter consultivo a fiscalizador. Porém, Goulart (2006, p. 70) lembra que “[m]esmo de caráter predominantemente consultivo, a participação não pode ser ignorada, uma vez que propicia a ampliação das oportunidades para o povo manifestar suas preferências e escolhas”.

Isso demonstra que o desafio atual e principal da gestão municipal está “em assumir seu papel na criação de uma nova consciência e novas práticas ambientalmente corretas, rompendo ciclos, conceitos, valores e atitudes erroneamente consolidadas” (FRANCO, 1999, p. 31). Para assumir tal postura, os municípios têm que “combinar uma gestão mais eficiente com novos chamados à participação democrática” (PACHECO 1999, p. 47), com envolvimento da sociedade na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos ambientais, objetivando garantir a equidade e articular as relações entre o global e o local (JACOBI, 1999), bem como estimular a “continuidade das ações estabelecidas para a área ambiental por meio do cumprimento de políticas públicas claras e condizentes com a sua própria realidade” (PHILIPPI JR *et al.*, 2004, p. 32).

Cabe ao governo incentivar a participação da sociedade, promovendo canais abertos, porém, a cobrança quanto ao espaço e partilha efetiva do poder é fundamental que exista por parte da sociedade, não ficando esta a mercê da execução do processo, mas buscar sua inserção nas tomadas de decisão municipal.

## **Participação Social e Democracia**

No Brasil, a crise de credibilidade da democracia representativa<sup>6</sup>, marcada pela apatia dos eleitores e níveis elevados de corrupção, fez surgir uma demanda para

<sup>6</sup> Entendida como envolvimento indireto dos cidadãos nas tomadas de decisões locais por meio da delegação de poder para representantes.

renovação das relações entre Governo-Sociedade (MILANI, 2008), em que as negociações de conflitos e desacordos de opiniões não emergem como sugestão atraente ou prática de boas maneiras, mas como necessidade vital à crise da época (DEMO, 1988). Na verdade, "houve um rápido alargamento da participação política e social e um lento processo de consolidação das instituições políticas para responder às demandas daquela participação" (GOHN, 2001, p. 33).

Os anos 90, no Brasil, as demandas corresponderam à institucionalização da consulta à população dentro dos marcos da democracia representativa, ao mesmo tempo em que houve "uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, em que estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado" (DAGNINO, 2004, p. 99).

Logo em seu artigo 1º, a Constituição de 1988 regulamenta o direito à participação popular: "Todo poder vem do povo e será exercido ou através de representantes ou diretamente", não só dando sinais quanto ao direito à participação, como promovendo um avanço significativo com a participação direta do povo. Segundo Dallari (2001, p. 110), aquele momento constituiu-se em "sinal de um novo tempo (...) expressão de uma nova cultura. Muitos povos deixaram evidente que já não acreditavam em democracia se o povo só participa por meio de representantes".

Assim, na América Latina como um todo ocorre a criação de leis nacionais, para participação da sociedade, focadas na descentralização e em novas formas de participação, como os comitês de bairro existentes no México e a pioneira lei nacional de participação popular na Bolívia, que cria organizações territoriais de base para participação na gestão local (MCGEE, 2003).

No Brasil, é principalmente na esfera local, mas não exclusivamente, que surgem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos, como organizações da sociedade civil (OSC), ONGs e movimentos sociais, ocupando o lugar do Estado ausente (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003; GONH, 2001). Além disso, é nesta escala que a participação política direta (voto) se mostra mais viável em relação às possibilidades de interações face a face (SOUZA, 2008). Como exemplo, pode-se mencionar a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9433/97) que, ao considerar a bacia hidrográfica como unidade administrativa, propõe um arranjo inovador de gestão na medida em que fortalece a descentralização da gestão dos recursos naturais por meio da participação de diferentes atores envolvidos na instância do comitê de bacias hidrográficas, o que acaba por extrapolar os limites políticos-geográficos de municípios, estados e, até, países.

Contudo e ao longo das décadas, a participação social tornou-se quase um axioma na literatura brasileira, ou seja, presente em muitos discursos políticos, científicos, empresariais como "condição de tudo o que é positivo na sociedade, como democracia, cidadania, inclusão social, saúde mental e sucesso profissional" (SAWAIA, 2001, p. 119). Como afirma Milani (2008, p. 554) "fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea". Embora haja certo consenso de que "os processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas conduzem ao entendimento do processo democrático" (GOHN, 2001, p. 13-14), a algaravia sobre seu papel da participação na gestão municipal parece conduzi-la mais para caminhos ideológicos do que democráticos, na medida em que se torna um fim em si mesma, ao mesmo tempo em que permanecem os limites práticos dos assim considerados processos participativos.

Para Demo (2001, p. 176), mais do que "saber referenciar-se à participação popular, é saber perceber até que ponto existe ou é fantasia", já que "a participação tende a ser um discurso teórico, para encanto das plateias e das modas. Para se chegar à prática, supõe-se forte ascese, que é mais fácil pregar aos outros, do que concretizá-la em nós".

Dentre os limites teórico-metodológicos críticos, há de se considerar que a participação de atores diversificados nem sempre significa um processo qualitativo e crítico. Muitas vezes, por exemplo, a consulta aos atores não governamentais acontece,

somente, antes e depois das negociações, mas não durante. Segundo Milani (2008), participação praticada dessa forma pode aumentar a transparência, mas não garante a legitimidade do processo para construção de interesses coletivos.

Se os cidadãos são sujeitos aptos a participar das tomadas de decisões coletivas, os critérios que definem quem pode participar, consequentemente, estabelecerão qual a forma de governo de uma determinada comunidade política. Deste modo, é necessário “esclarecer quem são os cidadãos, de qual participação se trata e quais as suas modalidades” (UGARTE, 2004, p. 93). Segundo Gohn (2001, p. 13-4), “[o] entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo democrático”.

Assim, o entrave à compreensão do que vem a ser participação social e, especificamente, desse processo praticado na gestão ambiental municipal, remete à necessidade de compreensão e busca das principais definições deste termo na literatura específica da área. Segundo Dallari (1984, p. 10), toda e qualquer participação da sociedade, independente do objetivo e esfera de poder, torna-se uma participação de cunho político, entendendo, neste contexto, política como “a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”.

Nesta mesma linha interpretativa do termo participação, Oliveira (2008, p. 91) ressalta a importância do direito para a prática de participação ativa no poder local, assegurado na Constituição de 1988, o que possibilita aos indivíduos “instrumental jurídico para o exercício do controle social da gestão pública”, bem como “faz nascer nas pessoas um sentimento de cidadania, através do qual a pessoa se sente não apenas um simples indivíduo, mas um cidadão/cidadã político ativo, empoderado”. Uma vez iniciado, esse processo incitará no indivíduo seu dever de cidadão ativo, participando da vida política de seu município, se informando e discutindo questões de interesse coletivo.

É, pois, essencial lembrar que o direito a participação só se efetivará na medida em que for conquistado, já que “direito é algo incondicionalmente devido (...) por isso, não basta consignar direitos na letra, fazer declarações verbais, aprimorar textos constitucionais, se os interessados não urgirem na teoria e na prática seus direitos” (DEMO, 1988, p. 61).

A esfera municipal se torna o “principal espaço para o exercício da participação política, propondo e fiscalizando as ações da gestão pública e dos bens públicos, ou seja, bens da comunidade municipal” (OLIVEIRA, 2004, p. 92). Exemplo prático disso está no estudo de Zioni *et al.* (2006), realizado nos municípios de Espírito Santo do Turvo e Vera Cruz. Sob ponto de vista sociológico, os autores identificaram que, ao serem criados espaços para participação pública, houve transformações da sociedade quanto às relações familiares, de gênero e intergerações. De forma semelhante, Fernandes e Sampaio (2006), ao estudarem aplicações de metodologias participativas de planejamento e gestão (PEP e SiGOS<sup>7</sup>), em municípios localizados no Sul do Brasil, puderam concluir que práticas participativas proporcionam resultados relevantes ao avanço do processo de gestão ambiental local. Constataram que, por meio da valorização dos participantes e resgate de suas identidades, há possibilidade de construção de um novo tipo de cidadania baseada na participação engajada (COSTA; CUNHA, 2010).

A criação de espaços para prática da participação cidadã favorece, qualitativamente, a capacidade de representação dos interesses de forma igualitária, no entanto, “garantir canais formais de participação não significa, por si só, que esta se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz”, já que permanecem entraves à inserção e prática desse processo, principalmente, na esfera local: “restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos participem”. Impossibilitada a participação de representantes dos diversos estratos da sociedade, o objetivo maior das instâncias representativas pode não ser alcançado, além de que “a participação restrita a um grupo de privilegiados pode criar uma elite local ou fortalecer o poder

<sup>7</sup> As siglas PEP e SiGOS referem-se, respectivamente, à metodologia de planejamento estratégico participativo e gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável. Ambas têm por objetivo “construir, por meio de oficinas com os participantes, o conhecimento local sobre a organização e os possíveis impactos que poderiam causar a seu entorno” (FERNANDES; SAMPAIO, 2006, p. 9).

daqueles que já constituem elites"; não dando, assim, voz aos conhcedores e detentores das informações de demandas locais (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 26)

No caso do Brasil, em que permanecem as desigualdades sociais e práticas de clientelismo e despotismo, as ações participativas tornam-se alvo fácil de sustentação desse cenário na medida em que o Estado elimina o poder real de tais instâncias, privilegiando um grupo específico da sociedade (COSTA; CUNHA, 2010). Como enfatiza Jacobi (2003, p. 317), "poucas são, de fato, as experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública, assim como ampliam concretamente o potencial participativo". Segundo o autor, as análises dos processos participativos estão permeadas por condicionantes da cultura política brasileira, como o autoritarismo, paternalismo e nepotismo, em que predominam tradições centralizadoras, assistencialistas e patrimonialistas. Além disso, "quanto mais os problemas assumem uma dimensão técnica, mais escapam às competências dos cidadãos, a favor dos peritos" (MORIN; KERN, 2001 p. 91).

O desafio está na inovação desse processo voltado para um estágio de negociações e conhecimentos das condições socioeconômicas dos participantes, para que estes possam ter acesso às esferas público-participativas e impeçam que

(...) o comparecimento e a ação nos fóruns de participação estabelecidos constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais. Essa situação acaba institucionalizando a exclusão, ao invés de estimular a participação (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 26).

O apelo à participação dos cidadãos está na ajuda para incrementar a efetividade dos serviços sociais, na expressão de prioridades acerca de bens públicos e como sinônimo de politização das relações sociais no espaço público (MILANI, 2008). Visto deste modo, "participar, no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático(a)", ou seja, pode aprimorar as chances de um exercício mais pleno da cidadania e superação de desigualdades persistentes de poder, integração e preconceito (SOUZA, 2008, p. 335). Vale lembrar que a participação não elimina erros, tampouco é garantia de acertos, mas, havendo no processo de gestão ambiental do município, pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção, corrupção e erros de avaliação, além de desperdício de tempo e recursos financeiros. Ao mesmo tempo, ao participar de uma decisão de sua cidade, o cidadão se sente mais responsável pelo resultado obtido e passa a zelar e fiscalizar o patrimônio ambiental local (SOUZA, 2008).

Tais resultados possibilitam a compreensão da participação social como "uma força social imprescindível para fazer sair do papel as conquistas e impulsionar as mudanças necessárias" (VALLA, 1998, p.10), compreendendo as diversas ações que são desenvolvidas para influenciar na formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas junto ao poder público. Ao mesmo tempo, é um processo formativo que capacita a sociedade politicamente, tornando-a consciente da sua própria realidade, problemas e soluções, e que pode transformar boas ideias em ações efetivas, não adiantando apenas estimulá-las se as decisões não estiverem pautadas nos interesses da sociedade (FERNANDES; SAMPAIO, 2006).

O objetivo não é a mera reivindicação da melhoria de prestação de serviços à comunidade, exercida por grupos ou associações em defesa de interesses específicos, mas, sim, inserir a gestão ambiental do município numa atitude de cogestão, visando aos interesses do conjunto da sociedade numa lógica de desenvolvimento sustentável, considerando a territorialidade. Segundo Teixeira (2002, p. 30), é um "processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações" (TEIXEIRA, 2002, p. 30), visando legitimidade e conhecimento das decisões tomadas e, acima de tudo, promover o desenvolvimento da sociedade para uma percepção e educação de cunho cidadão (DALLARI, 1984; DEMO; 1988; JACOBI, 2003; SOUZA; 2000; PNUD, 1993).

É este o desafio que permanece: instaurar processos participativos consistentes e contínuos por meio dos quais a sociedade tome em mãos o seu processo de de-

senolvimento. Neste sentido, as questões colocadas são as seguintes: quais são as estratégias e instrumentos para que isso ocorra? Quais os condicionantes para que a participação ocorra efetivamente de modo a contribuir com o avanço do processo de gestão ambiental nos municípios?

## Caracterização do Estudo

Este estudo se caracteriza como de natureza bibliográfica, realizado no período compreendido entre fevereiro e abril do ano de 2010. A pesquisa levantou estudos com enfoque em Gestão Ambiental Municipal e Participação Social no Brasil, centrando-se apenas em artigos científicos, teses de doutorado e dissertações de mestrado, publicadas entre os anos de 2000 até 2010, nos idiomas português, inglês, espanhol e italiano.

Como palavras-chave/descritores foram utilizados os termos "participação comunitária" (descritor de assunto); participação e social (palavras), gestão, município\$ e ambient\$<sup>8</sup> (palavras) buscados nas seguintes bases de dados: Lilacs (Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde), Scielo (Scientific Electronic Library Online), Repidisca (Literatura em Engenharia Sanitária e Ciências do Ambiente), Cab Abstract, Web of Science, Pubmed e Dedalus (Banco de dados bibliográficos da Universidade de São Paulo – USP).

Para análise qualquantitativa dos dados, utilizou-se a Técnica de Análise de Conteúdo de caráter temático, na qual o tema é o núcleo principal das análises. Essa variação temática "consiste em descobrir os 'núcleos de sentidos' que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido" (BARDIN, 1979, p. 105 *apud* GOMES, 2007, p. 87).

Para melhor organização da análise, fichas de leitura foram elaboradas a fim de expressar as principais informações apresentadas nos estudos, dispensando novas leituras e apontando as ideias principais dos autores quanto ao entendimento da participação social e dos possíveis condicionantes atribuídos a esse processo na esfera local (MARCONI; LAKATOS, 2008).

## Condicionantes à Participação Social

Como resultado, obteve-se o total de 31 estudos, inseridos e organizados no programa *EndNoteWeb*<sup>9</sup>, sendo eles: 06 teses de doutorado, 07 dissertações de mestrado e 18 artigos científicos. Em sua maioria (20 estudos), apresentam-se como estudos de caso de gestão ambiental que contemplam um município do Brasil, divididos entre teses e dissertações (total de 12 estudos) e artigos científicos (8 estudos). Os demais (11 estudos) são análises teóricas sobre o panorama geral da participação social na gestão ambiental dos municípios brasileiros, representados na sua totalidade por artigos científicos.

Com relação à temática desses estudos, a maioria (19 estudos) fazem análise de processos e instrumentos de gestão. Os demais (12 estudos) estão divididos entre análise de canais participativos (7 estudos) e críticas e reflexões acerca da participação social no processo de gestão municipal (5 estudos).

Quanto aos condicionantes à participação social no processo de gestão ambiental municipal no Brasil, destacam-se as questões do acesso e divulgação de informações (14 estudos) como as mais citadas; em seguida, os fatores percepção (11 estudos), descrença (8 estudos) e educação/conscientização (7 estudos). Além destes, outros fatores foram mencionados em menor escala, mas com relação significativa com os mais citados. São eles: valorização do histórico local (5 estudos), interesses indi-

<sup>8</sup> Para obter resultados mais amplos, optou-se por truncar os termos município\$ e ambient\$, isto é, utilizando uma técnica de busca para possibilitar resultados mais abrangentes quanto aos sinônimos destes termos. No caso de município\$, possibilitou buscar municipal, município(os) e municipalidade, e de ambient\$, termos como ambiente, ambiental, ambientalismo, dentre outros.

<sup>9</sup> Software que serve para gerir e criar referências bibliográficas, disponibilizado gratuitamente na web no site <http://www.myendnoteweb.com>

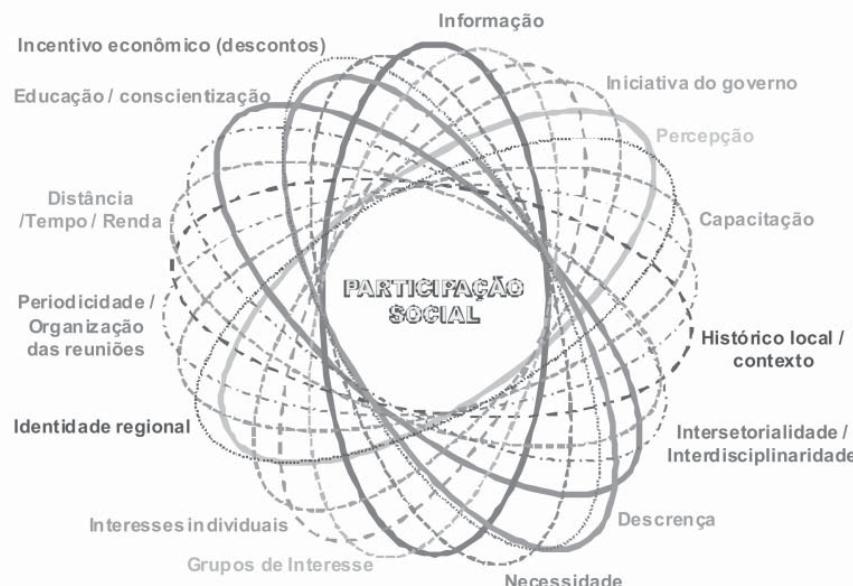
duais (4 estudos), fatores socioeconômicos (renda, distância, tempo) (3 estudos), capacitação (3 estudos), iniciativas do governo (3 estudos), grupos de interesse (3 estudos), necessidade (3 estudos), intersetorialidade / interdisciplinaridade (2 estudos), periodicidade / organização de reuniões (2 estudos), identidade regional (1 estudo) e incentivos econômicos (1 estudo). Esses resultados são semelhantes ao encontrado na literatura existente sobre o tema quando se aponta que, para haver efetiva participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão em questões socioambientais, principalmente no ambiente urbano, é necessário acesso a informações, promovendo percepção, motivação, compreensão sobre histórico e contexto locais e educação cidadã.

Verifica-se que os fatores identificados permanecem conectados uns aos outros, indo ao encontro do que Morin (2000b), ao discutir a teoria da complexidade, define como o princípio do anel recursivo, no qual as causas e efeitos são ao mesmo tempo produtores e causadores do que os produzem. Igualmente, observa-se uma relação de interdependência entre os fatores.

Destaca-se, portanto, a complexidade intrínseca dessas relações existentes e relacionadas com a questão da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. Conhecer o mundo é um verdadeiro desafio ao conhecimento devido ao modo de pensar fragmentado, pois, para tal compreensão, é necessário voltar-se ao todo, “[...] que se nutre de ingredientes múltiplos, conflitivos, nascidos de crises; ele os engloba, ultrapassa-os e nutre-os de volta” (MORIN, 2000a, p. 64).

A Figura 1 demonstra essas relações, configurando-se como um holograma, isto é, uma imagem tridimensional em que cada parte dela possui a informação do todo. Também, o formato e espessura das linhas que remetem aos fios condutores da teia de relações entre os fatores (mais contínuos e grossos e mais finos e traçados) mostram os diferentes graus de dependência entre cada um deles: fatores como informação, percepção, descrença e educação/conscientização apresentam-se como de maior influência para o sucesso e/ou fracasso da participação na gestão ambiental municipal; já os fatores necessidade, intersetorialidade/interdisciplinaridade, periodicidade/organização de reuniões, identidade regional e incentivo econômico (descontos) se apresentam com menor grau de influência e relação com os demais fatores identificados.

**Figura 1 – Fatores Condicionantes da Participação Social no Processo de Gestão Ambiental Municipal**



Fonte: elaborado pelos autores.

Autores como Dowbor (1993; 2008), Demo (1988), Jacobi (1997, 2003), Frey (2000), Dallari (1984, 2001), Teixeira (2002) e Dagnino (2004) chamam atenção para três fatores condicionantes desse processo ao afirmarem que a desinformação, falta de consciência ambiental/déficit de conhecimentos e práticas democráticas são alguns dos principais entraves para a iniciativa participativa, ou seja, condicionantes do processo participativo junto às decisões públicas e políticas do município. Ao mesmo tempo, argumentam que a necessária mobilização do conhecimento existente na sociedade por meio da disponibilização de informações sintetizadas e de fácil acesso, como caminho, apresenta-se necessária para superação dos impasses e melhoria do desempenho administrativo e democratização dos processos decisórios locais.

Do mesmo modo, verificam-se semelhanças desses fatores com os degraus da escada de Arnsteins (1969) atualizada por Souza (2008), em que os quatro fatores mais citados como condicionantes de maior influência ao sucesso e/ou fracasso da gestão ambiental municipal (principalmente informação, percepção, educação/conscientização e capacitação) são, também, os mesmo para se atingir graus maiores e equitativos de abertura desse processo (parceria, delegação de poder e autogestão). Já os demais fatores identificados (principalmente descrença, histórico local e grupos de interesse) estão mais relacionados aos degraus mais baixos da escada (coerção, manipulação).

A existência de informações ambientais constitui ponto crucial para educação/conscientização, capacitação e percepção dos impactos ambientais locais, para tomada de decisão na gestão municipal dos recursos naturais, ou seja, figurando como fatores motivacionais da participação social no processo de gestão ambiental municipal.

Do mesmo modo, a importância da informação para a participação social nas tomadas de decisões ambientais está enfatizada pela Convenção de Aarhus<sup>10</sup> (UNECE, 1998), que garante não apenas o direito a participar, mas, principalmente, o amplo acesso e divulgação de informações ambientais para a sociedade. Seu objetivo está em obter efetiva participação com opiniões e conhecimentos locais nas decisões públicas, aumentando a percepção dos cidadãos para os problemas ambientais e, ao mesmo tempo, a responsabilidade e transparência a tal processo. A relevância desse documento para a prática participativa no Brasil está na sua utilização em outras normas já existentes na gestão públicas, mas que segundo Furriela (2002), “[...] são aplicados nos procedimentos de estudos de impacto ambiental, mas raramente com relação a planos, programas e elaboração de normas”.

A primeira lacuna identificada nos estudos está na deficiência de conhecimentos existentes dos atores inseridos no processo de tomada de decisões, o que não é privilégio dos conselhos de meio ambiente. Tal fato, também, é identificado em conselhos de outras temáticas, principalmente nos de saúde. Entre eles, vale destaque o estudo de Cotta *et al.* (2009), intitulado “Participação, controle social e exercício da cidadania: a (des) informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde”, que analisa o conselho municipal de saúde exatamente sob o ponto de vista da questão informativa dos atores, chegando à mesma conclusão que os estudos analisados neste trabalho, ou seja, de que o desconhecimento dos trâmites administrativos e da realidade local são fatores limitantes para execução de práticas participativas democráticas e igualitárias.

Nas pesquisas estudadas, Cezare (2009), ao analisar o Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andrenense, no município de Santo André (SP), argumenta que, mesmo havendo estímulo dos conselheiros da sociedade civil para que a comunidade participe, na medida em que organizam e convocam reuniões, ainda permanece na população a desconfiança e falta de credibilidade da administração pública local, o que acarreta em não envolvimento da sociedade. Atribui a esse cenário a baixa escolaridade da população local e o raro acesso às informações do município, para que a sociedade possa desenvolver habilidades e capacidades que lhe permita opinar nos processos decisórios.

Em estudo no mesmo município, Silva, R.A. (2003, p. 149), já havia verificado que, após a criação de uma sede da subprefeitura no Parque Andrenense, foi expandida

<sup>10</sup> Assinada pelos países da Comunidade Europeia em 25 de junho de 1998, visa garantir os direitos dos cidadãos ao acesso à informação, à participação do público e acesso à justiça, em matéria de ambiente, sendo estes três aspectos considerados como os seus três pilares fundamentais.

a divulgação de informações para a comunidade local, de modo a mantê-los informados, mas aponta que esta sistemática de divulgação de informações ainda tem sido insuficiente para manter a comunicação entre governo e sociedade.

Neste caso específico do município de Santo André, o sistema de informações está previsto em sua política municipal, mas, na prática, permanece defasado quanto ao seu objetivo que é o de sistematizar os dados ambientais do município para acesso de todos os cidadãos das diferentes classes sociais de modo igualitário e linguagem específica, conforme relata a autora:

Apesar dos entrevistados afirmarem que o conselho contribui para as questões de transparência e prestação de contas, verificam-se lacunas por parte da prefeitura em comunicar à população suas ações. As informações sobre a região de Paranapiacaba e Parque Andreense disponíveis no sítio eletrônico da prefeitura são somente sobre os aspectos físicos, geográficos e históricos, assim como o sumário de dados da região (CEZARE, 2009, p. 139).

Souza (2008, p. 116), ao analisar o funcionamento do conselho gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Capivari Monos, localizada no município de São Paulo (SP), aponta a divulgação de informações para participação nas reuniões e a valorização/identidade local como “motivos” do engajamento dos líderes para participação nas reuniões no conselho gestor, ou seja, “seu vínculo como lugar é efetivo, uma vez que ali reside”. Por sua vez, este processo favorece o ressurgimento de valores sociais, ambientais e territoriais.

A medida que ele [o indivíduo] adquire uma visão mais ampliada da dinâmica local, reúne elementos para atuar sobre questões diretamente relacionadas ao seu dia a dia, de uma perspectiva diferente daquela que move os seus pares, ou seja, passa a considerar a complexidade da situação e todos os envolvidos (SOUZA, 2008, p. 116).

Além destes, outros fatores como o “bairrismo” - formação de grupos de interesse específico -, a presença de indivíduos filiados a partidos políticos, dificuldades de convivência entre participantes de diferentes perfis socioeconómicos e culturais, falta de conhecimentos e informações técnicas aos participantes quanto às questões ambientais que mais afetam os municípios são identificados como entraves à participação social no Orçamento Participativo (OP) do Município de São Carlos, por exemplo. (ALMEIDA, 2005).

Tanto os conselhos gestores, como os orçamentos participativos figuram na literatura como elementos propícios ao engajamento civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos. Porém, é necessário que tais espaços, efetivamente, proporcionem oportunidades para a troca de informações e favoreçam a coordenação entre diferentes setores administrativos, permitindo à sociedade acesso e atuação como “agentes planejadores e multiplicadores, contribuindo para a geração de ações positivas de cidadania e ética” (CEZARE et al., 2007, p. 424). Conforme aponta Braga (2005, p. 279), essas instituições participativas são relevantes na medida em que propiciam construções compartilhadas para elaborações de cenários ambientais desejados, ou seja, novos mecanismos de corresponsabilidade nas tomadas das decisões com a “(...) indispensável participação e controle social na execução das políticas”.

Assim, tais estudos remetem às necessárias reconfigurações dos desenhos institucionais desses canais participativos, voltados para o entendimento de que “ser paritário” não se resume ao quantitativo de representantes do poder público e da sociedade civil, mas, também, ao igual acesso às informações e a patamares similares de capacidade de atuação, o que implica um compromisso do poder público municipal em garantir essas condições (GONH, 2001; CEZARE, 2009; MAGLIO, 2000). Todavia,

a descentralização das políticas públicas e a participação ativa devem ser promovidas não somente com a reforma das estruturas e dos processos administrativos, mas dentro de uma outra visão de desenvolvimento, na base de uma relação aberta e verdadeira entre os representantes do governo e da sociedade civil. Precisa-se confiar mais nas capacidades das pessoas de se organizarem e na sua criatividade de adaptarem-se às novas condições, sem serem forçadas, dando o apoio necessário para as iniciativas (...) (KÜSTER, 2004, p. 135).

A divulgação de informações promove conhecimentos e motiva a população a enfrentar a dependência política e clientelista persistente ainda em muitos municípios brasileiros, nos quais permanecem as trocas de favores entre sociedade e funcionários públicos (GONDIM, 1998; KÜSTER, 2004). A partir do momento em que há informações sobre a situação ambiental local, a população pode perceber as alterações que afetam a qualidade ambiental de sua cidade e, assim, se mobilizar para discussões conjuntas com o governo na busca de suas reivindicações.

Exemplo prático está no estudo de Ferreira *et al.* (2006), que apresentam a relevância da existência do Conselho Municipal de Defesa do Meio ambiente (CONDEMA) de Pernambuco para contenção de impactos ambientais causados pelo Projeto de Desenvolvimento Turístico para o Nordeste, no período de 1999-2000. Foi por meio da criação desse Conselho, por parte do governo municipal, que a sociedade, percebendo os impactos locais do tal Projeto, pôde se manifestar para intervir na reorganização do plano de investimentos de Pernambuco e mitigação dos impactos causados pelas obras no município de Tamandaré, superando as dificuldades financeiras e de capacitações colocadas como cruciais para a criação e exercício dos conselhos municipais. Ao mesmo tempo, esse estudo demonstra a importância do poder municipal, na gestão ambiental, que, com ações qualificadas e organizadas, consegue agir de maneira efetiva na busca de soluções adequadas à qualidade de vida local.

Já estudos como de Bortoleto e Hanaki (2007, p. 281) atribuem o sucesso do elevado nível de participação dos cidadãos na gestão integrada dos resíduos sólidos, no município de Porto Alegre (RS), à existência de um processo de educação ambiental - entendido pelos autores não apenas como "reciclagem de informações fornecidas nos folhetos", mas como "um longo tempo de esforço que deve levar a um compromisso entre o presente e os futuros governos, com o objetivo de criar uma forte consciência ambiental entre os cidadãos, o setor privado e os setores público" – e, ao mesmo tempo, a produção de informações básicas para os envolvidos na gestão dos resíduos sólidos poderem participar de modo consciente.

De igual modo, Menegat (2002) aponta como um dos fatores de êxito da gestão de Porto Alegre a expressiva participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, seja por meio de conselhos municipais ou assembleias para discussão do orçamento participativo. Para o autor, nenhum plano de gestão ambiental será eficaz sem a participação dos cidadãos, e quanto mais informações disponíveis houver sobre o ambiente em que estes vivem, mais significativa será a participação pública. No entanto, adverte que

esses novos mecanismos de participação não devem ser restritos a mera consulta, na forma que a Agenda 21 tem sido interpretada em alguns casos. Eles devem ter o poder real de influência na gestão urbana (...) de modo que a formulação de políticas públicas torna-se central para a estratégia de desenvolvimento sustentável. Isso significa que o desenvolvimento sustentável não pode ser aplicado sem incorporação de mecanismos que aumentem a descentralização do poder, a democracia e inclusão social (MENEGAT, 2002, p. 205-6).

Mesmo em municípios de pequeno porte e com características rurais, como no caso de Boa União, distrito do município de Itabirinha de Mantena (MG), a (re)estruturação do modelo de gestão do lixo na cidade, por meio da incorporação da dimensão cultural e educativa, pôde possibilitar uma mudança significativa no modelo de gestão de resíduos da cidade. Foi a partir de iniciativas educacionais e disponibilização de informação sobre como se dava a gestão do lixo na cidade e qual objetivo buscariam alcançar para melhoria dessa gestão, junto aos alunos e professores, que houve não apenas a melhoria da percepção dos cidadãos para tal questão, como favoreceram aos indivíduos autonomia para suas decisões (GAZZINELLI *et al.*, 2001).

Desta forma, não é na quantidade de habitantes que estão os entraves reais para ausência da participação da sociedade na gestão ambiental dos municípios, mas na forma com que as informações são elaboradas (linguagem) e divulgadas (meios de comunicação utilizados e periodicidade): "Em geral, mesmo nas prefeituras menos estruturadas, os dados existem: o problema reside nos caminhos que precisam ser percorridos para obtê-los" (POLAZ; TEIXEIRA, 2009, p. 419).

Para que o processo de gestão municipal possa alcançar a transparência de suas ações, é fundamental que a informação esteja não só organizada - segundo a missão e os objetivos propostos - , mas, principalmente, adequada à linguagem da população e divulgada em canais de fácil acesso. Um exemplo é o estudo de Bringhenti (2004) que, ao realizar pesquisa sobre o nível de informação dos participantes sobre a coleta seletiva no município de Vitória (ES), conclui que "a maioria dos entrevistados não participa da coleta seletiva ou participa apenas há seis meses, apesar de considerarem como suficientes as informações que recebem sobre coleta seletiva". Entretanto, ao final do estudo, o autor afirma que "a insuficiência e descontinuidade das ações de divulgação e mobilização são destacadas dentre os principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população" (BRINGHENTI, 2004, p. 227).

Do mesmo modo, ao avaliar o Programa de Aprendizagem Ambiental dos moradores do Bairro Jardim Floresta, no município de pequeno porte de Santa Helena (PR), Zyger (2005) constatou que, logo no início do desenvolvimento do Programa, a participação foi se ampliando a cada semana, despertando interesse através das dúvidas e questionamentos frequentes, o que levou a uma mudança progressiva de atitudes, como, por exemplo, quanto à forma de segregar os resíduos sólidos domiciliares. A explicação para esse fato, segundo a autora, está na divulgação de informações para sensibilização quanto à problemática dos resíduos sólidos, e na utilização da educação ambiental.

Já Kalil (2001) acrescenta que não é apenas divulgar informações à sociedade, mas atentar-se à forma com que esta informação é apresentada. No caso de seu estudo, foi transmitida por meio de cadastro realizado com as famílias, publicação em jornal e auxílio da prefeitura, associação de moradores e pelo conselho municipal de habitação e bem-estar. Além disso, aponta a influência das famílias que não possuem moradias próprias como fator de sucesso para a participação da comunidade na promoção de suas habitações. Como afirma Pereira (2005, p. 102): "Os membros da sociedade civil e usuários têm participação mais efetiva dependendo do tema: participa-se mais quando a questão o afeta diretamente, mas, principalmente, quando há um histórico de participação".

Além destes, outros fatores são apontados como limitadores à participação social na gestão ambiental dos municípios brasileiros. Velasquez (2002), em análise do processo de formação de grupo de jovens em assentamento rural da Fazenda Ipanema, no município de Iperó (SP), relata dificuldades no funcionamento desse grupo em relação à representatividade nas reuniões, em que a responsabilidade e encaminhamento das ações acabam sobrando para as mesmas pessoas, causando nesses indivíduos um desestímulo à continuidade de participação. Outros fatores como falta de tempo para ficar com a família ou por ajudar em casa e na roça, dificuldade de acesso e escassez de transportes, distância para chegar ao local das reuniões, idas à igreja são, também, mencionados. Segundo Fernandes *et al.* (2010), quanto maior for o acúmulo de diferentes tipos de capital (econômico, social) na sociedade, mais fácil será seu acesso aos processos decisórios.

Também situações como a relatada por Furlan (2000, p. 218), em que a população local é convocada para discussão quanto à questão ambiental local junto ao governo, mas a convocação deixa claro que "vai quem quer, desde que seja na data que eu marco, no lugar que eu defino, para discutir o que eu trago", limitam a participação real da população, isto é, a compreensão e comprometimento dos representantes da sociedade com ela mesma (BRAUN, 2007).

Como afirma Pol (2003),

o prestígio social das administrações públicas e dos gestores, a informação, a participação e o controle social dos processos tecnológicos e da gestão resultam cruciais para diluir as distorções perceptivas do risco associado, como também para restaurar a confiança e a credibilidade na administração pública (POL, 2003, p. 241).

Nos discursos analisados por Furlan (2000, p. 366), pode-se verificar que os moradores são conscientes quanto à necessidade de participarem da gestão ambiental da Área de Proteção Ambiental (APA) inserida no município de São Sebastião (SP), mas fazem crítica aos governantes locais que não estão abertos para conversas e pro-

postas por parte da população, prevalecendo, ainda, nessa comunidade “o exercício de uma cidadania multilada, subalternizada e muito longe de ser de fato um exercício pleno de direitos”.

Nota-se, assim, que os processos participativos existentes nos municípios brasileiros são, ainda, condicionados pelo histórico político do país. A busca de objetivos comuns e igualitários à participação da sociedade não é tarefa simples, já que a “descontinuidade política é um grande obstáculo para esse tipo de gestão” (SILVA, M.M., 2003, p. 28). Como afirma Küster (2004, p. 132), “os dois principais obstáculos para a mobilização da população são a apatia e o ceticismo”, resultado histórico do paternalismo público com promessas políticas em épocas de campanha, mas que, após eleitos, as ações propostas apresentam-se completamente diferente daquelas prometidas.

O estudo de Costa *et al.* (2009) é um exemplo dessa realidade. O autor identifica as lacunas existentes no desequilíbrio de poder na arena decisória, a irregularidade da participação causada pela frequente troca de representantes e a apatia e o desinteresse da população, resultado da reduzida cidadania, da descrença nos políticos e do descredito das instituições.

Contudo, torna-se necessário, também, analisar a “não participação como estratégia de resistência” (VELASQUEZ, 2002, p. 40), ou seja, algumas pessoas não estão inseridas nos chamados espaços participativos não por serem desinteressadas, mas por estarem buscando outros locais para troca de ideias, os quais sejam mais compatíveis com seu modo de vida e onde se sintam mais à vontade para expor seus pensamentos e se considerarem de fato participativas.

Além das condições já citadas para a participação, o planejamento dos processos participativos, isto é, “a definição dos objetivos da participação, identificação do público, seleção de técnicas de participação para o público almejado e elaboração de um plano operacional” (COSTA *et al.* 2009, p. 108) são, também, mencionados nos estudos de Rossetto *et al.* (2006) e Fontalvo-Herazo *et al.* (2007) como fatores relevantes para sucesso desses processos.

Assim, “ser cidadão em uma sociedade significa assumir valores e atitudes sociais, políticas críticas diante da realidade em que se vive, aprendendo a discernir os limites e as possibilidades de atuação, na permanência ou na transformação da realidade histórica em que se está inserido” (FURLAN, 2000, p. 41). Para tanto, “um bom conhecimento da realidade, sólidos sistemas de informação, transparência na sua divulgação podem permitir iniciativas inteligentes por parte de todos”. A educação voltada para uma cidadania ativa, o direito do acesso à informação e consolidação de canais abertos à participação são as bases necessárias para ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade que garanta a expressão e representação dos interesses coletivos dos cidadãos (JACOBI, 2002; PEREIRA, 2005).

## Conclusões

Buscou-se, neste artigo, identificar e analisar os fatores condicionantes à participação social no processo de gestão ambiental municipal no Brasil. De modo geral, os estudos selecionados para realização deste trabalho apresentam novas formas de compreensão e melhorias para eficácia da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil, apontando alguns fatores desse processo e alguns temas para o aprofundamento de discussões sobre as causas dos entraves à tal prática participativa de modo metodologicamente orientado.

Um avanço dos processos participativos por meio da abertura de canais paritários nos municípios é relatado nesses estudos. Contudo, verifica-se a necessidade de debate sobre o real funcionamento democrático de tais instituições e seus resultados enquanto locais de debates e promoção de troca de conhecimentos entre sociedade e governo local.

Nota-se uma tendência de generalização do termo participação social, considerando-a como “fórmula mágica” para melhoria das lacunas existentes no processo de gestão ambiental municipal no Brasil, em que são apontadas suas fragilidades e potencialidades nesse processo, mas com deficiente apoio de referenciais teóricos e de

estratégias para sua eficácia. Se, por um lado, conceitualmente, o tema da participação evoluiu, tornando-se um axioma e ensejando uma série de estudos acadêmicos, por outro, a sua prática é entendida como solução para quase todos os problemas existentes no processo de gestão ambiental municipal, sendo, por isso, necessários estudos acadêmicos com maior aprofundamento teórico e metodológico para aportamento de estratégias para tal gestão.

Inserida no contexto municipal brasileiro, o processo de participação social possui fatores condicionantes que levam ao fracasso e/ou sucesso para sua plena realização como processo democrático, merecendo destaque especial as questões da informação, percepção, apatia/descrença e educação por serem fatores interdependentes e apontados como principais para melhoria desse processo. Contudo, vale ressaltar que não é um único fator o responsável pelo sucesso ou fracasso da participação social na gestão ambiental nos municípios brasileiros, mas a relação entre eles que permanecem interconectados e inter-relacionados e que expressam a complexidade real da gestão ambiental e da própria participação social. Estes, mais do que entranças, quando identificados, remetem à influência da cultura da gestão pública brasileira, em que os gestores não se veem na obrigação de compartilhar decisões e nem de pautar-se pelas demandas da sociedade. Os órgãos públicos atuam, em muitos casos, como instituições privadas, em que os envolvidos no poder comprehendem e tomam posse da gestão para si e não para a sociedade. Por outro lado, a população não vê a gestão pública como sendo pública, não se sente pertencida e, por isso, não há interesse em participar dela.

Tendo em vista esse cenário, algumas recomendações puderam ser propostas para cada um dos fatores apresentados, a saber:

1. *Informação* - atentar-se para: a linguagem com que esta é elaborada, dando preferência a linguagens mais simples e que possibilitem entendimento de todas as classes da sociedade; a forma de comunicação (periodicidade) e divulgação (locais), escolhendo meios de comunicação adequados e acessíveis ao público-alvo; como a informação será recebida e assimilada pela sociedade, proporcionando anteriormente processos educacionais que possam sensibilizar quanto à importância das informações que serão recebidas pela população para seu exercício como cidadão. Ressalta-se, para tanto, a necessidade de uma equipe multidisciplinar para elaboração e planejamento do processo informacional.
2. *Percepção* - divulgação, nos moldes citados acima, das informações necessárias para formação de uma percepção ambiental, bem como a criação e/ou manutenção dos canais participativos para que estejam voltados à sensibilização das questões ambientais por parte da população e que funcionem como canais facilitadores de exposição de opiniões/reivindicações.
3. *Apatia/Descrença* - divulgação de informações e realização de processos educacionais para formação de uma consciência ambiental e cidadã; investimentos em infraestrutura das prefeituras e preparo técnico, ético e moral dos envolvidos na gestão ambiental do município como necessários para estímulo destes e da sociedade na inserção nas tomadas de decisões públicas.
4. *Educação* - voltada para a formação cidadã da população, com ensinamento morais, éticos, de direitos humanos. Para tanto, é preciso que haja qualidade profissional por parte dos professores, e que estes tenham uma formação interdisciplinar, bem como voltada à infraestrutura e planejamento educacional adotados pelas prefeituras locais.

Uma vez realizados com estes objetivos, os estudos possibilitarão a proposição de ações adequadas às realidades locais, de cunho prático e inseridas no funcionamento da máquina administrativa dos municípios brasileiros, principalmente no tocante à elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas ambientais municipais brasileiras.

## Referências

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n.1, p. 124-147, maio 2003.

ALMEIDA, R. D. C. D. *A questão hídrica na gestão urbana participativa: o caso do orçamento participativo do município de São Carlos, SP*. 2005. 178 p. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, p. 216-24, jul. 1969.

BAUMAN, Z. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BORTOLETO, A.P.; HANAKI, K. Citizen participation as a part of integrated solid waste management: Porto Alegre case. *Waste Management & Research*, 25, p. 276-282, 2007. Disponível em: <<http://wmr.sagepub.com/cgi/content/abstract/25/3/276>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

BRAGA, R. A. P. *Avaliação dos instrumentos de políticas públicas na conservação integrada de florestas e água, com estudo de caso na bacia do Corumbataí-SP*. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia Hidráulica e Saneamento) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18138/tde-24102008-103711>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

BRANDALISE, V. H. Uma cidade dividida não vai se desenvolver. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21 mar. 2010. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100321/not\\_imp527242,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100321/not_imp527242,0.php)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao)>. Acesso em: 05 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, de 19 de dezembro de 1997. Estabelece critérios para o licenciamento ambiental pelo município. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1997.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da cidade*. Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRAUN, R. Sustainability at the local level: management tools and municipal tax incentive model. *Environment, Development and Sustainability*, v. 9, p. 378-411, 2007. Disponível em: <[www.springerlink.com/index/E1536U6U4QM2787X.pdf](http://www.springerlink.com/index/E1536U6U4QM2787X.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2010.

BRINGHENTI, J. R. *Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: aspectos operacionais e da participação da população*. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-07122009-091508>>. Acesso em: 15 maio 2010.

CEZARE, J. P.; MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI JR, A. Avaliação de política ambiental e sustentabilidade: estudo de caso do município de Santo André - SP. *Engenharia Sanitária Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 417-425, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v12n4/a08v12n4.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Conselhos municipais e governança: uma análise do conselho de representantes de Paranaípacaba e Parque Andrenense do município de Santo André - SP. 2009. 165 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COIMBRA, J. A. A. A cidade, esfera de vida em sociedade: uma visão ecológica humanista. In: PHILIPPI JR, A. et al. *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: ANAMMA; MPO, 1999. p. 85-90.

COSTA, H. A.; BURSTYN, M. A.A.; NASCIMENTO, E.P. Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 89-113, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a05v24n1.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In: VERGARA, S. C.; CÔRREA, V. L. A. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 17-37.

\_\_\_\_\_: \_\_\_\_\_. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. *O&S*, v. 17, n. 54, p. 543-553, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=928>>. Acesso em: 10 out. 2010.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; RODRIGUES, J. F. C. Participação, controle social e exercício da cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v19n2/v19n2a10.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.

DALLARI, D. A. Direito de participação. In: SOORENTINO, M. (Coord.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001. p.85-114.

\_\_\_\_\_. *O que é participação política*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. Participação e avaliação – projetos de intervenção e ação. In: SOORENTINO, M. (Coord.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001. p. 163-184.

DOWBOR, L. Descentralização e meio ambiente. In: BURSZTYN, M. et al. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 103-142.

\_\_\_\_\_. *O que é poder local?* São Paulo: Brasiliense, 2008.

FERNANDES, J. M.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. Gestão pública e cultura cívica: a participação pública no desenho do sistema de águas na cidade de Niterói. *O&S*, v. 17, n. 54, p. 527-542, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=927>>. Acesso em: 10 out. 2010.

FERNANDES, V.; SAMPAIO, C. A. C. Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local. *RAE-eletrônica*, v. 5, n. 2, art. 11, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n2/v5n2a02.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2009.

\_\_\_\_\_: \_\_\_\_\_. Problemática ambiental ou problemática socioambiental? *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 18, p. 87-94, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/viewPDFInterstitial/13427/9051>> Acesso em: 10 jul. 2010.

FERREIRA, B. P.; MESSIAS, L. T.; MAIDA, M. The environmental municipal councils as an instrument in coastal integrated management: the Area de Proteção Ambiental Costa dos Corais (AL/PE) experience. *Journal of Coastal Research*, v. 2, p. 1003-1007, 2006. Disponível em: <[http://siaiacad09.univali.br/ics2004/arquivos/204\\_ferreira.pdf](http://siaiacad09.univali.br/ics2004/arquivos/204_ferreira.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2010.

FONSECA, J. P. *Poder local e municipalização*: em busca da utopia – Um estudo no Município de Jacuí (MG). 1995. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

FONSECA, I.F.; BURSZTYN, M.A. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Soc. Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a03v24n1>>. Acesso em: 27 abr. 2010.

FLORIANI, D. *Conhecimento, meio ambiente & globalização*. Curitiba: Juruá, 2005.

FONTALVO-HERAZO, M. L.; GLASER, M.; LOBATO-RIBEIRO, A. A method for the participatory design of an indicator system as a tool for local coastal management. *Ocean & Coastal Management* [S.I.], v. 50, p. 779-795, 2007. Disponível em: <[http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=ArticleURL&\\_udi=B6VG5-4NCR92S-&\\_user=5674931&\\_coverDate=12%2F31%2F2007&\\_rdoc=1&\\_fmt=high&\\_orig=search&\\_sort=d&\\_docanchor=&view=c&\\_searchStrId=1384008377&\\_rerunOrigin=google&\\_acct=C000049650&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=5674931&md5=1bd36d29a7fb1783603e900fd93c490f](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VG5-4NCR92S-&_user=5674931&_coverDate=12%2F31%2F2007&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_searchStrId=1384008377&_rerunOrigin=google&_acct=C000049650&_version=1&_urlVersion=0&_userid=5674931&md5=1bd36d29a7fb1783603e900fd93c490f)>. Acesso em: 23 abr. 2010.

FRANCO, R. M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPI JR, A. et al. *Municípios e meio ambiente*: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: ANAMMA; MPO, 1999. p. 19-32.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, p. 211-259, jun. 2000. Brasília: IPEA. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2009.

FURLAN, S. A. *Lugar e cidadania*: implicações socioambientais das políticas de conservação ambiental (situação do Parque Estadual de Ilhabela na Ilha de São Sebastião - SP). 2000. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

FURRIELA, R. B. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002.

FUNTOWICZ, S. O.; RAVETZ, J. R. Riesgo global, incertidumbre e ignorância. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *La ciencia posnormal*: ciência com la gente. Barcelona: Icaria, 2000. cap. I, p. 23-107.

GAZZINELLI, M.F. et al. Educação e participação dos atores sociais no desenvolvimento de modelo de gestão do lixo em zona rural em Minas Gerais. *Educação e Sociedade*, ano XXII, n.74, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n74/a13v2274.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. (Org.). *Pesquisa social*: teoria, método e criatividade. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p. 79-108.

GONDIM, L. M. P. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas* – os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994). Rio Grande do Sul: Uniju, 1998.

GONH, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOULART, J. O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 49-78, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a04n69.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. 2008a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>>. Acesso em: 31 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de Informações Básicas municipais - MUNIC*. Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente. 2008b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Censo 2010*. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/index.php>>. Acesso em: 06 dez. 2010.

JACOBI, P.R. Educação para a cidadania: participação e co-responsabilidade. *Debates Socioambientais*, São Paulo, ano II, n. 7, p. 1-2, jun./set. 1997.

\_\_\_\_\_. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 31-48, jan./jul. 1999. Disponível em: <[http://www.appsp.org.br/SaudeSociedade/VIII\\_1/04.pdf](http://www.appsp.org.br/SaudeSociedade/VIII_1/04.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadã. *Ciência & Saúde Coletiva*, São Paulo, v. 7, n. 3, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232002000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 abril 2010.

\_\_\_\_\_. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 315-318, jan./dez. 2003.

KALIL, R. M. L. Participação e satisfação do usuário: alternativas de gestão de habitações sociais em Passo Fundo, RS. 2001. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo.

KÜSTER, A. Experiências de participação na gestão do governo do Estado do Ceará 1995 – 1998. In: *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 111-140.

MCGEE, R. et al. *Marcos legais para a participação cidadã*: relatório síntese. Abril de 2003 – Realização Instituto Pólis. Disponível em: <[http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/marcoslegais\\_portuguese.pdf](http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/marcoslegais_portuguese.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2010.

MAGLIO, I. C. *A descentralização da gestão ambiental no Brasil: o papel dos órgãos estaduais e a relação com o poder local, 1990-1999*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/brasil21/vi-121.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. *Fundamentos de metodologia científica*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A.; HOPPENHAYN, M. *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Montevideo: Nordan Comunidad, REDES, 1993.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENEGAT, R. Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment and Urbanization*, v. 14, n. 2, p. 181-206, 2002. Disponível em: <[www.environmentandurbanization.org/documents/menegat.pdf](http://www.environmentandurbanization.org/documents/menegat.pdf)>. Acesso: 19 maio 2010.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p. 551-79, maio/jun. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso&tIIng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso&tIIng=pt). Acesso em: 30 jan. 2009.

MORIN, E. *Os setes saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez: Brasília, DF : UNESCO, 2000a.

\_\_\_\_\_. Da necessidade de um pensamento complexo. In: MARTINS, F. M.; DA SILVA, J. M. (Org.). *Para navegar no século XXI*. Porto Alegre: Sulina/Edipucrs, 2000b. p.13-36.

\_\_\_\_\_; KERN, A. B. *Terra-Pátria*. Instituto Piaget: Lisboa, 2001.

OLIVEIRA, F. M. Desafios da participação popular no poder local. In: *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 87-100.

OLIVEIRA, K. A.; CORONA, H. M. P. A percepção ambiental como ferramenta de propostas educativas e de políticas ambientais. *ANAP Brasil Revista Científica*, v.1, n. 1, p. 53-72, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.amigosdanatureza.org.br/revista/artigos/6f8ee05efd7824581c7552f541bed373.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

ONU-HABITAT. *O direito à cidade: unindo o urbano dividido*. Rio de Janeiro, 2010. Documento de referência da quinta sessão do Fórum Urbano Mundial.

PACHECO, R. S. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Especial, 1999. p. 39-50.

PEREIRA, M. E. *Compartilhando a gestão dos recursos hídricos: Joinville e o Rio Cubatão*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <[http://www.observatoriodelitoral.ufsc.br/banco\\_dados/univali/engambiental/30.pdf](http://www.observatoriodelitoral.ufsc.br/banco_dados/univali/engambiental/30.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

PHILIPPI JR, A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA; G. C. Uma introdução à questão ambiental. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (Ed.). *Curso de gestão ambiental*. Barueri, São Paulo: Nisam; Manole Ltda, 2004. p. 3-16.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de desenvolvimento humano*. Capítulo 2 - Participação Popular. 1993. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1993\\_en\\_contents.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1993_en_contents.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2010.

POL, E. A gestão ambiental, novo desafio para a psicologia do desenvolvimento sustentável. *Estudos de Psicologia*, v. 8, p. 9, cap. 235, ago. 2003.

POLAZ, C.N.M.; TEIXEIRA, A.N.T. Indicadores de insustentabilidade para a gestão municipal de resíduos sólidos urbanos: um estudo para São Carlos (SP). *Engenharia Sanitária Ambiental*, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p. 411-420, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v14n3/v14n3a15.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

ROSSETTO, A. M.; ORTH, D. M.; ROSSETTO, C. R. Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS). *Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n5/a04v40n5.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

SALLES, C. P. *A situação da gestão ambiental municipal no Brasil*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SAWAIA, B. B. Participação social e subjetividade. In: SOORENTINO, M. (Coord.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001. p. 115-134.

SILVA, M. M. *Conquista e desafios de uma área de proteção ambiental inserida na zona leste de São Paulo*. 2003. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SILVA, R. A. *A qualidade dos mananciais e a inclusão social: a experiência de Santo André na gestão da Bacia Billings*. 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Universidade de São Paulo, Instituto de Geociências, São Paulo, 2003.

SOUZA, M.P. *Instrumentos da gestão ambiental: fundamentos e prática*. São Carlos: Riani Costa, 2000.

SOUZA, E. C. B. et al. Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, P. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IIES, 2003. parte II.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TEIXEIRA, E. C. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2002.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 93-106.

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 25 June 1998 (Aarhus Convention)*. Geneva: UNECE, 1998. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2010.

VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 7-18, 1998. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/csp/v14s2/1322.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csp/v14s2/1322.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2009.

VELASQUEZ, C. S. C. *Da formação de grupos a ação coletiva: análise com grupos de jovens do assentamento rural da fazenda Ipanema - Ipero-SP*. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11142/tde-07082002-160112/>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

ZYGER, I. C. *Um estudo sobre a participação e o conhecimento da comunidade no manejo dos resíduos sólidos no Município de Santa Helena- PR*. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd48/1599.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

ZIONI, F.; PALOS, C. M. C.; ANDRÉ, L. M. Os municípios de Espírito Santo do Turvo e Vera Cruz. In: KRASILCHIK, M et al. *Pesquisa ambiental: construção de um processo participativo de educação e mudança*. São Paulo: EDUSP, 2006. p. 29-50.

**Artigo recebido em 08/12/2010.**

**Última versão recebida em 25/11/2011.**

**Artigo aprovado em 24/02/2012.**