



UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

O PAPEL DAS ENTIDADES AMBIENTALISTAS NO CONAMA.

Marcelo Ribeiro Vianna

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadoras: Maria Lúcia Alvares Maciel
Sarita Albagli

Rio de Janeiro
Novembro de 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
O PAPEL DAS ENTIDADES AMBIENTALISTAS NO CONAMA.

Marcelo Ribeiro Vianna

Orientadoras: Maria Lúcia Alvares Maciel

Sarita Albagli

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente, Prof^a. Maria Lúcia Alvares Maciel

Prof^a. Ingrid Sarti

Prof^a. Sarita Abagli

Prof. José Augusto Valladares Pádua

Rio de Janeiro

Novembro de 2009

Vianna, Marcelo Ribeiro.

Formulação de Políticas ambientais e participação social:
O papel das ONGs ambientalistas no Conama: UFRJ/IFCS,
2009.

xi, 81f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Maria Lúcia Alvares Maciel

Dissertação (mestrado) – UFRJ/IFCS/Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, 2009.

Referências Bibliográficas: f. 76-79.

1. Democracia. 2. Instituições políticas. 3. Sociedade Civil
e Estado. 4. Conama. 5. Novos movimentos sociais e
ambientalismo. I. Vianna, Marcelo Ribeiro. II. Universidade
Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências
Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III.
Formulação de Políticas ambientais e participação social: O
papel das ONGs ambientalistas na resolução 369/2006 do
Conama.

RESUMO

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O PAPEL DAS AMBIENTALISTA NO CONAMA

Marcelo Ribeiro Vianna

Orientadoras: Maria Lúcia Alvares Maciel

Sarita Abagli

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

O Conama é a principal fonte de políticas para o meio ambiente do país e funciona como instância decisória colegiada. Assim, governo, em seus diferentes níveis – federal, estadual e municipal- e sociedade civil –entidades ambientalistas, empresários, entidades sindicais- estão representados. A distribuição atual dos conselheiros entre os setores é desequilibrada, dos cento e seis representantes trinta por cento das vagas são do governo federal. Essa falta de paridade entre governo e sociedade foi determinante para a configuração da resolução 369/2006. A correlação de forças contribuiu para que os interesses da revalorização do capital fossem assegurados, ainda que padrões ambientais restritivos tenham sido aprovados por influência do setor ambientalista. Na pesquisa foram levantadas e analisadas informações produzidas no processo de elaboração da resolução supracitada, bem como preenchidos questionário e realizadas entrevistas com conselheiros e participantes do processo. A análise das informações secundárias e primárias forneceu subsídios para a conclusão de que, apesar da desvantagem numérica e de procedimentos democráticos que requerem aperfeiçoamentos, o setor ambientalista foi um ator importante na elaboração da resolução 369/2006.

Palavras-chave: democracia, instituições políticas, sociedade civil e Estado, novos movimentos sociais e ambientalismo, Conama

Rio de Janeiro
Novembro de 2009

ABSTRACT**SOCIAL PARTICIPATION AND POLICY FORMULATION: THE AMBIENTALIST ENTITY
AND ITS FUNCTION ON CONAMA**

Marcelo Ribeiro Vianna

Orientadoras: Maria Lúcia Alvares Maciel

Sarita Albagli

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

The Conama is the main source of policy for the environment and functions as power institution where government, in its different levels - federal, state and municipal- and civil society - ambientalist entities, syndical entrepreneurs, entities are represented. The current distribution of the council members between the sectors is unbalanced, the federal government have thirty percent of the one hundred and six vacant. This lack of parity between government and society was determinative for the configuration of resolution 369/2006. The forces correlation assured the interests of the capital, despite restrictive ambient standards have been approved for influence of the ambientalist sector. Information produced in the process of elaboration of the above-mentioned resolution had been raised and analyzed, as well as filled questionnaire and carried through interviews with council members and participants of the process. The secondary and primary information analysis subsidies the conclusion of that, although the numerical disadvantage and of democratic procedures that require perfectionings, the ambientalist sector was an important actor in the elaboration of resolution 369/2006.

Key words: *democracy, political institutions, civil society an State,new social movements and ambientalism, Conama*

Rio de Janeiro

Novembro de 2009

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à grande amiga e irmã, Aline, cuja cumplicidade e apoio foram fundamentais para a realização dessa dissertação.

Agradeço à minha grande companheira e mulher, Vanessa, pelo incentivo e suporte que também foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Agradeço às minhas orientadoras Maria Lúcia Alvares Maciel e Sarita Albagli pelo rigor e paciência importantes na condução dessa dissertação.

E à minha amiga de longa data, Milena, pela disponibilidade em ajudar na correção do meu texto. E aos amigos que estiveram ao meu lado torcendo por mim na conclusão dessa importante etapa acadêmica na minha vida profissional.

Dedico essa dissertação a meu filho,
razão pela qual tudo isso fez sentido.

LISTA DE SIGLAS

- AIA** – Avaliação de Impacto Ambiental
- AMDA** – Associação Mineira de Defesa do Ambiente
- Anamma** – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
- APP** – Área de Preservação Permanente
- APROMAC** – Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte
- Aspoan** – Associação Potiguar de Amigos da Natureza
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- Capoibe** – Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas
- Conama** – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CNEA** – Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
- CNRH** – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
- CSMA** – Conselho Superior de Meio Ambiente
- CT** – Câmara Técnica
- CTGTB** – Câmara Técnica de Gestão Territorial e de Biomas
- EIA** – Estudo de Impacto Ambiental
- FNMA** – Fundo Nacional do Meio Ambiente
- GT** – Grupo de Trabalho
- IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
- IBRAM** – Instituto Brasileiro de Mineração
- ISA** – Instituto Socioambiental
- Kanindé** – Associação de Defesa Etno-Ambiental
- MMA** – Ministério do Meio Ambiente
- MME** – Ministério das Minas e de Energia
- RIMA** – Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
- Sisnama** – Sistema Nacional do Meio Ambiente
- SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1 - Fundamentos Teóricos	6
Sociedade civil e Estado	
Representação e participação	
Os novos movimentos sociais e o ambientalismo	
Capítulo 2 – A institucionalização da área ambiental e a participação	21
O Conama e seu funcionamento	
Capítulo 3 – O caso da Resolução 369/2006 do Conama	38
Metodologia	
A Resolução 369/2006	
Reuniões públicas	
Análise das entrevistas e questionários	
Considerações finais	72
Referências bibliográficas	76
Anexo	79

Introdução

Formulação de políticas ambientais e participação social:

o papel das entidades ambientalistas no Conama

As políticas ambientais no Brasil, apesar dos avanços, como o relativo sucesso em introduzir parâmetros ambientais na regulamentação de atividades poluidoras, carece, ainda, de uma maior participação social em sua formulação e implementação.

A resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/1986 constitui um marco significativo nessa direção. O processo de licenciamento ambiental de atividades com significativo impacto requer uma Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, bem como a proposição de medidas mitigadoras contidas em programas ambientais, contribuindo para introduzir a contabilização dos custos ambientais no planejamento econômico do país, tal como recomendam os Acordos Internacionais de que o país tem sido signatário.

Entretanto, os parâmetros ambientais, mesmo aqueles internalizados ao processo produtivo, têm dado menor atenção aos impactos sociais. Nas AIAs, as comunidades diretamente afetadas têm pouca possibilidade de participar nas escolhas das alternativas locacionais dos empreendimentos. Da mesma forma, as interferências socioeconômicas têm sido tratadas de maneira pouco eficaz, seja no que se refere aos seus valores tradicionais, seja no tocante às atividades econômicas.

A razão disso pode estar no pouco uso de mecanismos participativos na manifestação dos interesses organizados da sociedade civil na formulação de políticas públicas, ou ainda na pouca capacidade do processo de incluir as demandas de tais populações.

O mecanismo tradicional do sistema representativo, que elege representantes para atuar nos poderes executivo e legislativo, dispõe de poucas

alternativas de expressão, para além de uma representação genérica das vontades dos eleitores, ao passo que a introdução de mecanismos de participação no processo decisório aumenta a capacidade de os cidadãos interferirem nos rumos assumidos pelas políticas implementadas pelo Estado.

O estudo e a análise de políticas públicas ambientais contribuem para o debate sobre a democratização da formulação das políticas públicas, pós-Constituição de 1988. Desde então, estabeleceu-se a ampliação de espaços permeáveis à participação popular, como os conselhos, onde os representantes das entidades da sociedade civil, em suas diferentes áreas temáticas, conquistaram algum espaço para contribuir nas políticas setoriais.

Por isso, o estudo da formulação de políticas ambientais envolve uma discussão sobre a relação entre sociedade civil e Estado e sobre a possibilidade de intervenção de forma mais direta nas diretrizes definidas pelo governo, assim como nos novos espaços abertos à participação popular nas políticas públicas.

No Brasil, a principal fonte de políticas ambientais tem sido o Conama. Suas resoluções incluem a participação de setores da sociedade civil, iniciativa pioneira no país à época de sua criação. Pode-se dizer que a formulação compartilhada de políticas públicas ambientais foi uma conquista da sociedade, associada à pressão de organismos internacionais para a adoção, pelo Brasil, de parâmetros ambientais no processo de desenvolvimento econômico.

Foram três os pares teóricos conceituais utilizados como pano de fundo deste trabalho: os limites teóricos entre sociedade civil e Estado; a participação e a representação; os novos movimentos sociais e o ambientalismo.

Os limites conceituais da sociedade civil e o Estado têm sido discutidos desde a antiguidade, quando da formação da primeira experiência democrática na Grécia. Até os dias atuais, muitas foram as reformulações dos conceitos até que se atingisse o estado atual em que ambos são entendidos como duas instâncias diferenciadas de atuação política.

A questão da participação e da representação, desde os jusnaturalistas até os dias atuais, tem sido discutida, seja separadamente, seja no seu conjunto. Entretanto, como veremos mais adiante, a combinação das duas formas de atuação política é defendida como um modo viável em democracias com grandes contingentes populacionais. .

O ambientalismo será aqui analisado utilizando-se o mesmo quadro de referência para o estudo dos novos movimentos sociais, conforme será justificado mais adiante. Tal enquadramento influi inclusive no alcance da atuação e das propostas do movimento ambientalista.

A formulação da política ambiental brasileira, desde os seus primeiros momentos, ainda no governo de Getúlio Vargas, tem sido marcada por uma intervenção segmentada e despolitizada. A partir da década de 80, a visão sobre os problemas ambientais, em nível internacional, começou a mudar, apontando na direção de uma integração com os problemas sociais.

Apesar da evolução da abordagem da questão ambiental no Brasil e no mundo, a conjuntura recente tem imposto alguns retrocessos que têm sido determinantes para um estreitamento dos horizontes da política ambiental brasileira.

De qualquer modo, a institucionalização e a legitimidade legal e factual da questão ambiental têm demonstrado avanços e recuos. Um dos avanços foi alcançado pela Lei 6938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e, ao mesmo tempo, criou o Conama, como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

Dessa forma, criou-se um espaço institucional aberto à participação social destinado à formulação colegiada de resoluções de alcance nacional com força de lei, onde os diversos segmentos da sociedade civil têm representação, juntamente com o governo, nas suas três esferas (federal, estadual e municipal).

Entretanto, no processo deliberativo, a distribuição de representantes entre Estado e sociedade, desde a criação do Conama, não tem sido paritária. A

vantagem do governo federal no processo é real, pois tem cerca de 30% dos 106 conselheiros em plenário, o que, dependendo da composição de forças, pode favorecer seus interesses em detrimento dos de outros setores representados.

A elaboração da resolução 369/2006 mostrou-se um processo polêmico, no qual estava em jogo a flexibilização dos padrões ambientais de intervenção em Áreas de Preservação Permanente. Foi um processo marcado pela disputa entre as forças hegemônicas favoráveis à viabilização de atividades econômicas nessas áreas, contra as forças sociais favoráveis à manutenção dos padrões rígidos do controle da exploração.

O objeto de estudo desta pesquisa é a participação da sociedade civil no processo de formulação de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, investigando a maneira como se deu a intervenção das entidades ambientalistas no processo de elaboração da resolução 369 / 2006 do Conama.

A questão principal a ser abordada na pesquisa será o papel da sociedade civil no processo de formulação de políticas ambientais. O que se pretendeu estabelecer foi, em que medida, a sociedade civil, mais especificamente as entidades ambientalistas, conseguiram se estabelecer como atores importantes na formulação de resoluções no Conama, assim como, analisar a maneira pela qual a relação entre as entidades ambientalistas e os demais setores contribuíram para a configuração final da resolução 369/2006.

Nossa hipótese de trabalho é a de que, apesar da desvantagem numérica dos representantes e da correlação de forças desfavorável no processo de feitura da Resolução 369 / 2006, as entidades ambientalistas conseguiram, de alguma forma, interferir no resultado final, demonstrando ser uma força atuante no Conama, ainda que guardados certos limites procedimentais, que requerem aperfeiçoamentos.

Capítulo 1

Fundamentos teóricos

A formulação de políticas públicas de forma participativa articula três eixos teórico-conceituais: a definição de sociedade civil e Estado; a questão da representação/participação; e os novos movimentos sociais e o ambientalismo.

No primeiro deles se definem os limites e a relação entre as duas esferas de atuação política das forças sociais em disputa. No segundo eixo, se articula o tipo de intervenção possível da sociedade civil nos rumos assumidos pelas políticas de governo adotadas pelos ocupantes de postos de mando no Estado. E, por fim, a exposição das novas conformações assumidas pelos movimentos sociais que foram importantes para os novos rumos assumidos pelas políticas ambientais em nível internacional e nacional e sua influência na configuração atual da política ambiental.

Dessa forma, a discussão que aqui se propõe fornece elementos teóricos importantes para pensar a realidade brasileira quanto à possibilidade de participação nas decisões efetivas e mecanismos de controle, experiências recentes na democracia brasileira.

Sociedade civil e Estado

O conceito de sociedade civil, nos dias atuais, está associado ao conjunto de instituições cuja atuação se dá de forma independente do Estado, uma esfera onde as entidades organizadas atuam em defesa dos interesses de seus associados, que podem ser de caráter geral ou especializado. Ou seja, as organizações sociais podem ser representantes de um número reduzido de associados e interesses igualmente reduzidos e específicos, ou ainda de entidades que, se referindo a um conjunto maior de militantes ou associados, lutam por uma gama mais ampla de interesses e demandas, que podem ser benéficas exclusivamente para os seus associados, ou transcender aos seus limites.

O conceito de sociedade civil tem estreita relação com o de Estado, cuja definição delimita seu espaço de atuação como *a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado*.¹ A definição de sociedade civil sofreu diversas modificações desde a antiguidade clássica até os dias atuais. Ela foi definida, segundo Bobbio² pelos modelos aristotélico, jusnaturalista, Hegeliano e pelo marxista.

O modelo aristotélico se baseia na dicotomia família/Estado, onde este é o prosseguimento natural daquele, pois *o Estado é uma reunião de famílias*.³ ou ainda que *o Estado se coloca antes da família e antes de cada indivíduo*.⁴ A sociedade civil ou política, ou ainda a cidade, é uma consequência natural, *pois o homem é um animal político, destinado a viver em sociedade*.⁵ Aristóteles parte do princípio que o todo precede as partes, e que as mesmas se explicam pela relação que tem com o todo. E por isso, a cidade é formada a partir da reunião de muitas famílias, que se constituem num burgo, que associados formam um cidade. Como a natureza do homem é viver em sociedade para se bastar ele procura viver em família, que se associam e assim por diante, e as relações entre as partes se reproduzem na formação do todo.

O modelo jusnaturalista ou hobbesiano estabelece que o Estado é a antítese do estado de natureza. Os homens de antes da sociedade civil -ou Estado- viviam no estado de guerra de todos contra todos e a associação civil é resultado de um pacto, onde os pactuantes acordaram a renúncia do direito natural para serem governados pelo soberano, estabelecerem a paz e se defenderem de ataques externos. A Sociedade civil, para Hobbes⁶, é uma associação política artificial, que também é chamado de Estado. Portanto, nesta acepção Estado e sociedade civil são sinônimos.

¹ BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política, 1992.

² *Idem*.

³ ARISTÓTELES. A política, 1998.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ HOBBS T. O Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. 2003

O modelo hegeliano estabelece que a sociedade civil é caracterizada por um esquema de três elementos, ao contrário do esquema de apenas dois de seu predecessores -família/estado e estado de natureza/estado civil-. Portanto, a sociedade civil é um momento intermediário de eticidade entre a família e o Estado, caracterizada por tudo aquilo que não pertença à esfera nem de um, nem de outro.

A sociedade civil, para Hegel, é o primeiro momento da formação do Estado, o Estado jurídico-administrativo, cuja função seria dirimir conflitos de interesse e garantir o respeito às leis estabelecidas, na *fiscalização dos costumes, na distribuição do trabalho, na educação, na ajuda aos pobres*⁷. O segundo momento seria o Estado propriamente dito, que é um momento ético-político, onde poderes constitucionais estão estabelecidos: o *poder monárquico, poder legislativo e o poder governativo*⁸. O que diferencia, em última instância, sociedade civil e Estado, são as relações que somente este último estabelece com os outros Estados. Em Hegel se inicia a separação entre Estado e sociedade civil como duas instâncias diferenciadas com papéis distintos.

Entretanto, é em Marx que essa separação se tornará definitiva, na medida em que ele estabelece que a sociedade civil é o campo onde se desenvolvem as relações sociais de produção, ou as relações materiais de existência, que explicam a conformação das instituições jurídicas e políticas:

Relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de sociedade civil.⁹

Por isso, para Marx, a sociedade civil *é a base real sobre a qual se eleva um superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais*

⁷ Bobbio, N. Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política, 1992.

⁸ *Idem*.

⁹ MARX, K. Contribuição a crítica da economia política, 1977.

determinadas de consciência. ¹⁰ Aliás, é devida à influência marxista, segundo Bobbio, ¹¹ a freqüência do uso do termo, não só no meio acadêmico como no senso comum.

Embora a influência do uso contemporâneo da expressão sociedade civil tenha sofrido forte influência do pensamento marxista, não quer dizer que não haja divergências de posição sobre a noção. Gramsci, por exemplo, não reproduz a visão de Marx sobre a sociedade civil; para ele, ao contrário, *o momento da sociedade civil é superestrutural*, ¹² é o local da busca da hegemonia pelos aparelhos ideológicos na busca pelo consenso. Aliás, hegemonia é uma das noções mais importantes para o entendimento gramsciano do conceito de sociedade civil.

Se, para Marx, as condições materiais de existência são a base real que exercem influência, não só sobre a conformação do Estado, mas para a formação da consciência, para Gramsci, é na construção da consciência que está a força operativa do conceito. Para ele, existem dois planos superestruturais, o da sociedade civil e o da sociedade política ou Estado. A este último corresponde a função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e àquela (a sociedade civil) a de domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e governo jurídico. Dessa forma, Gramsci, ainda que inconscientemente, recupera a noção jusnaturalista de sociedade civil como aquela cujo fundamento é o consenso, ¹³ com a diferença que, para os jusnaturalistas, o Estado é a sociedade do consenso, e para Gramsci, a sociedade do consenso surge após a extinção do Estado.

Uma das acepções mais aceitas é a de que há uma dicotomia entre sociedade civil e Estado, vistos como se fossem duas entidades, cuja atuação fosse independente. Muito dessa dicotomia foi herdada da formação do Estado liberal-

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Bobbio, N. Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política, 1992.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

democrático, que, no seu nascedouro, procurou salvaguardar os interesses individuais da influência ou de controle do Estado, que interviria inadequadamente na esfera dos interesses particulares, como o da economia, cujas relações se auto-regulam.

Dessa forma, desde a formação do Estado moderno prevaleceu a visão dicotômica entre sociedade civil e Estado, sendo este último considerado o *locus* privilegiado da atuação política. Entretanto, ao contrário do apregoado pelos pensadores liberais, o Estado não é, necessariamente, antitético à esfera das relações sociais. O Estado e a sociedade civil fazem parte de um conjunto único de correlações de forças, que orientam e são orientadas pelas diferentes ações do Estado na definição de políticas públicas para o conjunto da sociedade.¹⁴

Hirsch entende que sociedade civil e Estado são parte do mesmo palco, onde as forças sociais em confronto estão condicionadas às regras de jogo que incluem o espaço para intervenção nas políticas para o conjunto da sociedade.¹⁵

Todavia, o Estado, na visão de Hirsch, é uma unidade contraditória, uma resultante das correlações de força e das múltiplas determinações sociais com uma autonomia relativa¹⁶ à sociedade. Ele cumpre um papel regulador dos conflitos sociais, embora seja também a expressão dos mesmos, pois molda e estabiliza a estrutura social visando à manutenção da unidade relativa, problema fundamental e permanente para a consolidação da dominação.

Por isso, embora seja possível afirmar que o Estado é um Estado de classe, ele não é instrumento de uma classe, pois permite a participação e a intervenção em suas esferas político-administrativas, de outras classes sociais, que através de suas instâncias organizadas, disputam espaço na busca pela realização de seus interesses.

¹⁴ HIRSCH J. Que significa estado? Reflexiones acerca de la teoria del estado capitalista, 2005.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

O Estado como expressão da forma política, assim como todas as formas sociais, exerce coerção de maneira exterior aos indivíduos, grupos e classes sociais. Aliás, é essa exterioridade do Estado em relação à sociedade, e suas relações sociais de produção que, para Hirsch, garantem a permanência do capitalismo como forma de produção e reprodução social, e que asseguram o processo de revalorização do capital.

Por isso, a separação entre Estado e sociedade possibilita a existência da sociedade de mercado,¹⁷ e, ao mesmo tempo, viabiliza a coexistência da dominação econômica e da exploração do trabalho com a democracia política, que são os fundamentos do Estado capitalista moderno e explicam a relação histórica entre capitalismo e democracia. Sendo assim, o Estado liberal construído sobre os preceitos de liberdade individual e igualdade não é um mito, ele faz parte do contexto da socialização capitalista.

As formas sociais, políticas e econômicas como instituições coisificadas exercem coerção, ainda que de maneira não palpável e / ou visualizável, sobre a ação individual e as classes sociais¹⁸ e, por isso, estão quase imunes a uma relação recíproca de coercitividade.

Entretanto, assim como em relação à contradição de classe, básica do capitalismo, o Estado regula essas contradições sem pretender modificar suas estruturas fundamentais, apenas adaptando-as ao bom funcionamento da sociedade capitalista. Os recursos financeiros que mantêm e fazem a máquina estatal funcionar são provenientes do processo de produção, por isso, os conflitos e relações sociais não podem comprometer a revalorização do capital. Caso contrário, poderia se comprometer todo o sistema de produção e o político.

Nesse sentido, o funcionamento da máquina estatal tem, na separação do Estado e da sociedade, mais uma razão estrutural, a criação de obstáculos ao

¹⁷ HIRSCH J. Forma política, instituições políticas e Estado, 2007.

¹⁸ *Idem.*

processo de formação de vontade política,¹⁹ impedindo um impacto direto da vontade popular no processo decisório estatal. Cumprem também esse papel os partidos políticos que, ao aglutinarem um conjunto de grupamentos sociais, dilui os interesses de classes entre os demais interesses dos atores coletivos e individuais neles reunidos.

Por fim, para Hirsch, os partidos são organismos de dominação e disciplinamento e, nesse sentido, tornam-se aparatos quase estatais, pois seu funcionamento também está condicionado pelo bom desempenho do processo de revalorização do capital. Portanto, tais instituições são dominadas pela lógica de Estado e, por isso, é um equívoco pensar que existe contradição entre a sociedade civil (esfera de liberdade e democracia) e o Estado (instância de poder).

Dessa forma, sociedade civil e Estado, embora se refiram a momentos diferentes, ou ainda a esferas diferentes, são permeados pelas mesmas forças sociais em disputa pela hegemonia de poder. Entretanto, a forma como esta disputa irá se conformar depende de que tipo de intervenção é possível à sociedade civil exercer sobre o Estado no que se refere à definição de ordenamentos políticos para o conjunto da sociedade.

Segundo Bobbio,²⁰ interpretações realizadas nos últimos 30 anos apontam uma profunda transformação do poder do Estado, em que se tem observado uma ampliação do poder da sociedade civil, estendendo seu espaço de atuação para os limites do Estado. Tal transformação tem sido interpretada seja *como a vitória da sociedade civil sobre o Estado*,²¹ seja como o fim *da esfera da política enquanto coincidente com a esfera do Estado*.²² Entretanto, segundo o citado autor, o que de fato ocorreu foi uma ampliação da esfera política, um aumento dos sujeitos, que,

¹⁹ *Idem*.

²⁰ BOBBIO N. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos, 2000: 455.

²¹ *Idem*: 456.

²² *Idem. Ibidem*.

direta ou indiretamente, participam das decisões coletivas, o que é uma das características da forma de governo democrática.

Assim, a discussão sobre democracia participativa e democracia representativa tornou-se presente na literatura política latino-americana,²³ sendo importante, não só para determinar a relação entre cidadãos e representantes, como também para fornecer fontes de pensamento acerca da formulação de políticas públicas e níveis de participação e representação possíveis para a sociedade contemporânea.

Representação e Participação

São muitos os autores que trataram da questão que envolve o par representação/participação nos clássicos, modernos e contemporâneos. Entretanto, não se pretenderá aqui um levantamento exaustivo de todos os seus pontos de vista, apenas daqueles que levantem questões que formam o enquadramento teórico da questão da participação da sociedade civil na política ambiental.

Nos clássicos, os autores que abordaram o tema da representação, ainda que em perspectivas diferentes, foram Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau, sendo que todos se remetendo aos fundamentos da sociedade política.

Na visão hobbesiana²⁴, o representante, ou a pessoa artificial -ator-, é a personificação das ações e vontades de uma pessoa natural -autor-, o representado. Nesse sentido, o representante é estabelecido pelo pacto fundante da sociedade política e unifica a vontade da multidão em suas ações, que não são passíveis de contestação por nenhum súdito, sob pena do retorno à condição anterior à fundação da sociedade política, a guerra de todos contra todos.

²³ SARTI, Ingrid. Da outra margem do rio. Partidos Políticos em busca da utopia, 2006.

²⁴ HOBBS T. O Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil, 2003.

A representação lockeana²⁵ é uma função delegada ao representante, no ato de fundação da sociedade política, que deve gerir o Estado, visando ao bem comum e à garantia do livre gozo da propriedade, deixando o indivíduo para agir no campo econômico e individual com o mínimo de regulamentação coletiva. Assim, é formada a base do liberalismo político e econômico, séculos mais tarde.

Entretanto, tal delegação não é dada incondicionalmente, ela obedece aos preceitos de um mandato limitado em tempo e atributos, sendo passível de revogação, com a dissolução do governo e sua substituição, no caso de os representantes cometerem adulteração de suas prerrogativas,

Montesquieu, no debate entre a opção da representação e a da participação direta, se posiciona favoravelmente à primeira por uma questão de operacionalidade:

Já que, num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo.²⁶

Os representantes do povo, segundo Montesquieu, têm a função de elaborar e fiscalizar a execução das leis, pois a execução propriamente dita não seria atribuição de nenhum dos dois. A relação entre os dois será de confiança, uma vez que os representantes, mais capazes, irão disciplinar as ações dos representados, que delegam parte (e não toda) sua soberania.

Para Rousseau,²⁷ ao contrário, não devem existir poderes intermediários entre o povo e o soberano. A vontade geral não é representada, ela é construída em assembléia, e deve ser declarada pessoalmente por cada indivíduo, que delibera diretamente sem entidades representativas de grupos da sociedade. Uma das bases precípuas da instituição do contrato social é a garantia da liberdade individual.

²⁵ LOCKE J. Segundo tratado sobre o governo, 1978.

²⁶ MONTESQUIEU. O espírito das leis, 1997.

²⁷ ROUSSEAU, J.J. O contrato social, 1973.

Portanto, a sujeição de todos à vontade geral é um dos mecanismos de garantia dessa liberdade, pois, uma vez que todos se submetem a todos, cada um recebe de volta o que entregou em termos de autonomia.²⁸

Entretanto, a representação não deve ser entendida, pelo ponto de vista de Rousseau, como avessa ao seu sistema de pensamento. Haja vista que o poder executivo é composto por funcionários do poder, indicados pelo poder legislativo, que administram o Estado segundo orientações e limitações impostas pelo conjunto da sociedade civil.

O sistema de democracia direta rousseauiano só é possível a sociedades de pequeno porte, cidades-estado, em que o contingente populacional reduzido é uma das condições necessárias para a existência de um governo democrático. De fato, não é novidade que a representação tem sido a solução adotada para os grandes Estados onde, não é possível a todos se conhecerem, nem, tampouco, ao indivíduo, se desligar de seus afazeres para a deliberação em praça pública. Sendo assim, o exercício da política, que norteia os rumos mais gerais da organização da sociedade é deixada aos seus delegados, que cumprem seu papel deliberando e elaborando leis para o conjunto da sociedade que serão aplicadas pelo executivo.

A discussão sobre o melhor sistema de governo -a democracia representativa ou a democracia direta- é uma falsa discussão,²⁹ pois nem representação nem participação direta são excludentes entre si. Ao contrário, são complementares, sendo possível a existência de canais institucionais que proporcionem uma atuação mais direta da sociedade civil, combinada com a representação nos moldes tradicionais (partidos, parlamento).³⁰ Assim, a atuação

²⁸ No ponto de vista de Rousseau é descabido pensar a sociedade dividida em partidos, sindicatos e associações, uma vez que tais instituições representam tão somente a vontade geral de seus grupos, deixando a vontade coletiva de se referir ao conjunto da sociedade e sim àquele segmento representado.

²⁹ BENEVIDES M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular, 2003.

³⁰ Ainda que, em seu trabalho, Benevides se refira aos mecanismos específicos de participação direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular) ela reconhece a existência de outros mecanismos que conjugam representação e participação de forma complementar. Ver BENEVIDES M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular, 2003.

das entidades ambientalistas no Conama pode ser entendida também como um mecanismo de participação popular no processo decisório, de forma complementar à representação política clássica.

A participação, segundo Gohn,³¹ pode ser analisada em três níveis: o conceitual, o político e o da prática social. O primeiro, a partir do fundamento do paradigma teórico; o segundo, comumente associado a processos de democratização ou como discurso mistificador, que tem como resultado políticas de controle social; o terceiro, concretiza-se nos movimentos, associações e organizações da sociedade civil em sua atuação propriamente dita.

Além disso, existem vários níveis de participação, que variam de acordo com a intensidade do envolvimento do ator social, que vai do mero espectador ao participante ativo nas decisões públicas.³² Tanto no nível político, quanto no da prática social, a participação pode evoluir para formas mais democráticas ou retroceder para formas mais autoritárias.

Sendo assim, pretende-se conferir destaque à participação colegiada nos mecanismos decisórios, em que os cidadãos de setores da sociedade civil elegem seus representantes, com mandato vinculado,³³ para agirem em seu nome na definição de políticas públicas.

Além disso, os partidos políticos têm apresentado pouca capacidade de atuar em nome da diversidade cada vez mais fragmentada de grupos sociais representáveis. Vale destacar que essa diversificação dos grupos sociais tem suas raízes ligadas a dois processos paralelos: a *fragmentação simbólica do mundo do trabalho*³⁴ e a *construção de novas identidades e movimentos sociais*³⁵.

³¹ GOHN, M. Conselhos Gestores e participação sóciopolítica, 2003.

³² BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. Dicionário de Política, 1994.

³³ BOBBIO, N. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo, 1986

³⁴ SARTI, I. Da outra margem do rio. Partidos políticos em busca de autonomia, 2006.

³⁵ *Idem.*

O segundo processo, que nos interessa aqui, trouxe profundas modificações na forma de atuação dos movimentos sociais, dado o surgimento de uma pluralidade de atores sociais, resultante de demandas pelo atendimento a novos conflitos exteriores à base econômica homogênea.

A atuação dos movimentos sociais tem se transformado em formas alternativas de participação para interesses não representados pelos partidos. O ressurgimento da demanda pela participação e a valorização da associação como novidades são questionamentos aos limites do partido político e à suposição de que a representação política é ineficaz na implementação dos ideais democráticos.³⁶

A noção de participação é um dos princípios que norteiam os movimentos sociais, contextualizados em um modelo político cujas bases são a autonomia dos grupos e a conquista social e política para todos. Por isso, a potencialidade da sociedade civil é um caminho a ser percorrido na busca pela construção de uma ampla cidadania.

Os novos movimentos sociais e ambientalismo

No final dos anos 1960, ocorreu uma série de movimentos sociais que tiveram efeitos inspiradores em sua teorização, incentivando reformulações sobre o conceito tanto na escola norteamericana quanto na européia. Até então, o enfoque clássico, que seguia a tradição, da Escola de Chicago dominava o campo de estudos dos movimentos sociais³⁷.

Assim, na esteira desse processo, surgiu, nos EUA uma série de teorias rejeitando a visão psicologizada da escola de Chicago: por exemplo, a da mobilização de recursos e a do processo político. A primeira delas destacava que recursos econômicos e políticos são distribuídos de maneira desigual pelos grupos em competição política e que os mesmos são reflexo de uma maior ou menor

³⁶ *Idem.*

³⁷ TONI, F. Novos rumos e possibilidades para os estudos dos movimentos sociais, 2001:79.

capacidade organizativa dos grupos sociais.³⁸ E a segunda, destacava que mudanças estruturais na sociedade podem ensejar a mobilização de grupos subordinados, pois à mudança estrutural corresponde uma mudança nos interesses e oportunidades para os movimentos sociais³⁹.

Do outro lado do Atlântico, ocorre um processo de sensibilização da teoria para a intensidade da mobilização social nos anos 1980, mas suas influências se voltaram para o marxismo e o estruturalismo (o paradigma da identidade).

Entretanto, suas premissas se basearam em concepções diferentes do marxismo tradicional, pois os teóricos da identidade perceberam que a origem dos movimentos sociais, surgidos a essa época, ocorria marginalmente aos conflitos de classe. Assim, o Estado e a economia perderam o status de alvo privilegiado de disputa dos movimentos sociais, posição que foi assumida pela sociedade civil. Dessa forma, os movimentos sociais nessa concepção operavam o que Gramsci chamaria de guerra de posição nos limites da sociedade civil.

As diferenças em relação ao marxismo não param por aí. Os autores adeptos desta nova corrente teórica destacaram a sua incapacidade de explicar a ação coletiva para além do nível estrutural, de classe. E, além disso, os teóricos dos novos movimentos sociais passaram a reconhecer os limites das explicações de ações políticas e culturais, que se mantinham ainda subjugadas às influências do campo da economia.⁴⁰

Vale destacar que, nessa interpretação, a organização dos movimentos e grupos sociais não tem como objetivo apenas alcançar seus objetivos políticos. A organização pode ser um fim em si mesma e a identidade grupal pode significar apenas a sua legitimidade na sociedade como um todo.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ GOHN, M. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos, 2008.

Nesse sentido, Manuel Castells,⁴¹ ampliou o conceito de movimentos sociais -os novos movimentos sociais- incorporando um novo tipo de manifestações sociais que ocorriam em Madri, organizadas pela classe pobre urbana, cujo objetivo era reivindicar recursos culturais, acesso a bens coletivos (escola, hospital, transporte, etc.).

Touraine reconhece nos novos movimentos sociais uma reação dos grupos sociais às mudanças da sociedade, que impõem novos significados e regras. E o objetivo desses movimentos, ainda segundo Touraine, se voltava para a disputa pela atribuição de novas orientações culturais no campo da sociedade civil. Por isso, as novas contestações não visavam à construção de uma nova sociedade, mas, por exemplo, à defesa os direitos do homem, o direito a vida, a livre expressão ou escolha, etc.⁴²

Assim, na esteira do processo de mobilização do final dos anos 1960, surgiu uma série de movimentos e associações civis que se formaram articulando eixos temáticos dos mais diversos: meio ambiente, etnia, moradia, bairro, sexualidade, gênero e direitos humanos.

Além disso, os movimentos ecológicos podem ser qualificados, de uma maneira geral, como um ponto de inflexão na história dos movimentos sociais, pois seus interesses, objetivos e valores são de caráter universalista, indo além das fronteiras de classe, sexo, raça e idade, e, por isso, extremamente complexos do ponto de vista sociológico.⁴³ A defesa do meio ambiente se reporta a um “bem” material que não pertence a ninguém, e sim a toda a humanidade, e cuja preservação é condição para a continuidade da vida no planeta.

⁴¹ CASTELLS, M. Cidade, democracia e socialismo, 1980.

⁴² Touraine, A. Crítica da Modernidade, 1994.

⁴³ VIOLA, E. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica, 1987.

A reivindicação dos novos movimentos sociais, segundo Vieira e Bredariol,⁴⁴ gerou os direitos de terceira geração. Tais direitos emergiram em sociedades que passaram por profundas transformações, as quais afetaram a vida do cidadão e do padrão de produção e consumo, os quais são resultantes de processos de conquistas de direitos da primeira e segunda gerações.

Os direitos de primeira geração são os direitos civis (liberdade, igualdade, propriedade, etc.), os de segunda geração são os direitos sociais (trabalho, saúde, educação, etc.) e os direitos de terceira geração são os difusos (meio ambiente equilibrado e saudável, direito do consumidor, de defesa da paz e de minorias étnicas, etc.). O ambientalismo se define por *formas de comportamento que, tanto em seus discursos como em sua prática, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural*.⁴⁵

Para Viola, o ambientalismo é visto por três perspectivas analíticas.⁴⁶ Em uma delas, há um grupo de pressão e interesse voltado para a solução de problemas específicos sem tocar na necessidade de mudanças sociais. Em outra, ele é visto como movimento social em que o meio ambiente é tratado de forma crítica e alternativa à ordem existente, tendo bandeiras de luta mais amplas do que a primeira. E numa terceira perspectiva, é tratado como movimento histórico, cujos problemas envolvem soluções que prevêm uma mudança nos eixos civilizatórios da humanidade, por um movimento multissetorial e global.

Assim, o ambientalismo é caracterizado pela diversidade, e por isso é quase impossível defini-lo como um único movimento. E é exatamente esta diversidade que o faz *uma nova forma de movimento social descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes e de alto grau de penetração*⁴⁷ e agente de

⁴⁴ VIEIRA, L. e BREDARIOL, C. Cidadania e política ambiental, 1998.

⁴⁵ CASTELLS, Manuel. O poder da identidade, 1999:143.

⁴⁶ Viola, E. Da Preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil, 1992.

⁴⁷ CASTELLS, M. O poder da identidade, 1999:143.

transformação da sociedade.⁴⁸ São vários os matizes identificados por Viola,⁴⁹ que articulam cinco tipos principais de ação e discurso ambientalistas entre as correntes do movimento, quais sejam: a preservação dos recursos naturais, a defesa do próprio espaço (*not in my backyard*), contracultura (ecologia profunda); *save the planet*; e política verde.⁵⁰

Essa diversidade do ambientalismo é destacada por diferentes autores, e de formas diferentes. E, ainda que a respeito do seu significado não haja consenso, ela é amplamente reconhecida. Pádua, por exemplo, identifica no ambientalismo nove tipos diferentes: o governamental, o dos cientistas, o das ONGs, o sindical, o religioso, dos políticos profissionais, dos artistas, dos educadores e o dos empresários.⁵¹ Tal diversidade, entretanto, não conduz o movimento a uma ampliação de seus propósitos na direção de um projeto de transformação da sociedade. Para ele, esse multissetorialismo:

...banaliza as instituições e demandas profundas do ecologismo, criando situações paliativas que não resolvem os problemas e nem o dilema básico da sobrevivência da humanidade na biosfera,⁵²...

ou ainda que:

o objetivo da sobrevivência ecológica não é suficiente, por si mesmo, para definir um projeto global de sociedade.⁵³

Deve-se destacar, entretanto, que um movimento social, para ser qualificado como tal, não necessita de um projeto transformador da sociedade;⁵⁴

⁴⁸ Viola, E. Da Preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil, 1992.

⁴⁹ VIOLA, E. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica, 1987.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ PADUA, J.A. Desafios e perspectivas do movimento ambientalista no Brasil, 1995. Apud FURRIELA, R. Democracia, cidadania e proteção ao meio ambiente, 2002:156

⁵² *Idem. Ibidem*

⁵³ PÁDUA, J. A degradação do berço esplêndido. Um estudo sobre a tradição original da ecologia política brasileira, 1997.

⁵⁴ CASTELLS, M. O poder da identidade, 1999

basta que obedeça aos critérios considerados clássicos de Touraine⁵⁵ -a identidade do ator, a definição do adversário e o objetivo pelos quais se luta- que não necessariamente, incluem uma proposta modificadora do mundo em que vivemos.

A atuação das ONGs ambientalistas no âmbito do Conama, na definição de normas e padrões ambientais, não pode ser qualificada como um movimento transformador do eixo civilizatório da humanidade, nem tampouco se qualifica como um mero grupo de interesses, dada a abrangência de sua reivindicação. Atua simplesmente como um movimento reivindicatório, que se propõe a estabelecer padrões sustentáveis de convivência com a natureza, deixando de lado um projeto de mudança da sociedade de caráter mais geral, focando o mesmo tão somente em seu aspecto ambiental, para a sustentabilidade do planeta e assemelhando-se a um tipo de ação e discurso ao supracitado tipo ideal de “preservação dos recursos naturais”, conforme será demonstrado mais adiante.

⁵⁵ TOURAINE, A. An introduction to study of social movements, 1985.

A institucionalização da área ambiental e a participação

A institucionalização da questão ambiental no Brasil pode ser dividida em três fases. A primeira fase tem como marcos legais a criação do Código Florestal (Decreto 23.793 de 1934), do Código das Águas (Decreto 24.643 de 1934) e do Código da Pesca (Decreto 79 de 1938). A segunda ocorreu na década de 1960 e início da década de 70, cujos regulamentos ambientais de destaque foram: a lei 4771 de 1965, instituindo o novo Código Florestal; a Lei de proteção à fauna, n. 5.197 de 1967 e um novo incentivo à pesca com o Decreto 221 de 1967.

As duas primeiras fases da regulação do meio ambiente se caracterizavam pela oscilação entre, ora uma abordagem setorializada, direcionada para questões específicas (pesca, floresta, água e terras), ora uma abordagem biocêntrica preservacionista, que predominou desde a era Vargas até o governo militar, cujo foco se direcionava para a preservação dos recursos naturais, separando sociedade e meio ambiente.⁵⁶

A terceira fase, iniciada a partir da década de 1980, em que a institucionalização da questão ambiental assume uma nova perspectiva, baseando-se no Desenvolvimento Sustentável, compatibilizava desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. Algo que nas fases anteriores parecia inimaginável, dada a predominância do valor da natureza no ideário ambiental anterior em face das demais demandas, a econômica e a social.

São dois momentos diferenciados do contexto ambientalista internacional na percepção das soluções para os problemas ambientais do planeta que influenciaram a adoção de políticas de tratamento da questão pelo mundo e no Brasil.

⁵⁶ CABRAL, E. R. Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências, 2007.

Na década de 1970, defendia-se a incompatibilidade entre desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, idéia que se pautava no conceito de crescimento zero, como solução para o problema ambiental.⁵⁷

Sendo assim, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), ainda vigia um olhar sobre os problemas ambientais destacando sua incompatibilidade com o desenvolvimento econômico, posição que foi amplamente debatida no evento.

Entretanto, a ocasião marcou o reconhecimento do caráter global da questão, ampliando-se o conhecimento científico, bem como a percepção dos impactos socioeconômicos dos problemas ambientais. No entanto, nesse momento, as soluções para os problemas ambientais advindos da urbanização e da industrialização tinham um caráter meramente técnico, numa postura mais reativa ao problema, em sua especificidade, deixando de lado uma abordagem holística da questão.

Nesse ponto, merece destaque o caráter geopolítico do tratamento dos problemas ambientais, que desde o início de sua implementação na esfera internacional, tem sido um ponto de disputa entre atores, segmentos sociais e países. No centro da polêmica estava a atribuição de responsabilidade pelos danos ambientais ao planeta, situação em que se colocaram duas posições opostas, a dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. Estavam em jogo duas posturas respectivamente, o temor de um *dumping ambiental*⁵⁸ e o afã de alcançar padrões mais elevados de desenvolvimento sustentável.

Por isso, para os países em desenvolvimento a problemática ambiental tinha como solução a revisão dos padrões de consumo dos países desenvolvidos e a viabilização dos meios necessários para promoção de um desenvolvimento sustentável para os países do sul. E as nações mais abastadas, ao contrário,

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ ABAGLI, S. Geopolítica e Biodiversidade, 1998:49

consideraram que cabia aos demais limitarem suas estratégias de crescimento de forma a pouparem o meio ambiente global.⁵⁹

A atuação do Brasil na Conferência de Estocolmo foi destacada pela imprensa da época como obstrucionista e antiambientalista. Os delegados enviados pelo Brasil defenderam três posições fundamentais: que o desenvolvimento não deveria ser sacrificado em nome da preservação ambiental, que os países desenvolvidos deveriam assumir os custos pelos esforços de limpeza e que a soberania não deveria ser sacrificada em prol de interesses pretensamente ambientais.⁶⁰

Portanto, em nome da defesa dos ideais desenvolvimentistas vigentes à época, em que se buscavam, através dos sucessivos PNDs, a substituição de importações e o incremento da industrialização nacional, a ditadura militar negava-se ao enfrentamento da questão ambiental.

Nesse sentido, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente por meio do decreto 73.030 /73, um ano após Estocolmo, assinado pelo então presidente Emílio Garrastazu Médici, tinha o propósito implícito de continuar viabilizando o desenvolvimento do país, mas com uma iniciativa organizada em tom de prestação de contas para as agências financiadoras internacionais⁶¹ e para atender às pressões internas relativas à questão ambiental, apesar das posições assumidas em Estocolmo. Isto ocorria, embora tal preocupação fosse mais formal do que efetiva, e da maneira mais despolitizada possível, reduzindo sua área de atuação apenas ao seu caráter técnico, de maneira segmentada, por temas específicos.

Desde então, o tratamento da questão ambiental evoluiu em vários aspectos, seja no que se refere à consciência internacional do problema, que passou a adotar uma abordagem que apontava para revisão do estilo de

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ GUIMARÃES, Roberto P. *The Ecopolitics of Development in the Third World*, 1991:149

⁶¹ O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

desenvolvimento socioeconômico dominante, seja pela inclusão da defesa de um processo mais participativo do conjunto da sociedade na área ambiental.

No final da década 1980, mais especificamente a partir da publicação do Relatório da Comissão Brundtland em 1987, são difundidas as idéias do desenvolvimento sustentável, que compatibiliza o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

Assim, as conferências organizadas pela ONU passaram a incluir em suas recomendações a questão da participação social (Rio-92, RIO +10) no processo decisório das políticas ambientais.

Nos anos 1970, os movimentos sociais lutavam pela democracia, liberdade e cidadania.⁶² Assim, tanto a luta pela democracia como pela cidadania incluíam em seu conjunto uma participação mais ativa da sociedade no processo de tomada de decisões.

O ambientalismo, no Brasil e no mundo, também teve importante papel na construção de espaços institucionalizados para a participação de representantes da sociedade civil para decisões políticas atinentes à questão ambiental.⁶³

O movimento ambiental brasileiro acompanhou dois processos importantes pelos quais passou o movimento social no Brasil, na década de 1970 / 80 e 90, a luta pela redemocratização e reivindicações de soluções de problemas mais específicos, e, num segundo momento, um envolvimento mais profundo e consolidado na tomada de decisões na esfera pública não estatal.⁶⁴

Na década de 1980 o ambientalismo evoluiu de uma condição marginal na sociedade na década anterior, reduzido ao circuito restrito de um pequeno número de interessados no assunto -cientistas e ativistas-, para uma maior penetração em

⁶² ASSUNÇÃO, F. A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: sujeitos e práticas sociais, 2006.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ VIEIRA, L. e BREDARIOL, C. Cidadania e política ambiental, 1998.

diversos setores da sociedade -movimentos sociais, ONGs, universidades, empresas, etc.-.

Esse relativo sucesso das entidades organizadas da sociedade civil deve ser contextualizado pelo pouco uso dos canais de participação no processo decisório e, ainda, pelo contexto internacional favorável ao avanço da questão ambiental.

A partir da década de 1980, sob influência do movimento ambientalista e dos setores exportadores dos países centrais, introduziram-se novos termos e parâmetros no comércio internacional. E, paralelamente os empréstimos externos, sob influência dos países mais ricos, passaram a impor condições cada vez mais restritas no comércio internacional e fechamento de mercados.⁶⁵

Então, uma grande variedade de instituições surgiu na esfera internacional na esteira dos problemas ambientais emergentes (questões climáticas, poluição atmosférica e biodiversidade), assim como na esfera nacional e local, com o surgimento de legislações ambientais, que abriram espaços democráticos nos processos decisórios.

O Sisnama foi criado pela lei 6938/81, e teve sua redação modificada pelas leis 7804/89 e 8.028/90, sendo regulamentado pelo decreto 99.274/90. Ele é composto por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal, dos municípios e fundações públicas destinadas à defesa do meio ambiente. Nessa lei é instituído o licenciamento ambiental como um instrumento para proteção e melhoria ao meio ambiente.

Em 1985 é aprovada a lei 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos. A Constituição brasileira de 1988 destinou um capítulo inteiro ao meio ambiente, o Capítulo VI, estabelecendo entre outras coisas a necessidade da realização de Estudo de

⁶⁵ ABAGLI, S. Geopolítica e Biodiversidade, 1998.

Impacto Ambiental – EIA para empreendimentos com significativos impactos ambientais.

Em 1986, é aprovada a resolução 001 do Conama, que regulamenta a realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – EIA /RIMA para atividades modificadoras do meio ambiente.

Em 1989, em meio a críticas internas e externas sobre a condução da política ambiental face ao enfrentamento da questão do desmatamento da Amazônia, foi criado, pela lei 7.735/1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Em 1997 é aprovada a resolução 237 do Conama que, entre outras coisas, define quais atividades econômicas dependerão de licenciamento ambiental, e o subdivide em três etapas: a Licença Prévia, concedida na fase de planejamento do empreendimento; Licença de Instalação, que autoriza a instalação do empreendimento; e Licença de Operação, que será expedida após a verificação do cumprimento das condicionantes das licenças anteriores.

Por isso, a institucionalização da questão ambiental, com a criação de um conselho com atribuições deliberativas sobre políticas para o meio ambiente no Brasil, teve como pano de fundo o contexto internacional favorável, seja por influência das agências financiadoras internacionais que passaram a exigir estudos ambientais para a aprovação de projetos de grande porte, seja pelas recomendações nas conferências mundiais sobre o tema, de que o Brasil foi signatário.

Não obstante, no contexto nacional, tendo em vista a diversidade de forças sociais atuantes na sociedade e no Estado, a participação social na formulação de políticas ambientais no Conama inaugura uma nova esfera de poder em disputa. Dessa forma, o Conselho é uma reconfiguração da maneira como as políticas ambientais são definidas, com a participação mais direta de entidades da sociedade

civil. Assim, novas institucionalidades,⁶⁶ com um forte conteúdo democratizante, foram criadas a partir da legislação ambiental brasileira.

Entretanto, segundo Acsehrad,⁶⁷ a criação do Conama deve ser contextualizada face à proliferação de conselhos de assessoramento durante o governo militar, que tiveram o objetivo de esvaziar o espaço decisório do poder legislativo. Instituições desse tipo proliferaram no processo de redemocratização brasileira, que incluía a participação da sociedade civil.

Durante os anos 1990, a discussão da parceria público-privado e do envolvimento da sociedade civil nas políticas governamentais teve grande força. Apesar disso, as instituições democratizantes, principalmente o Conama, não cumpriram suas promessas.⁶⁸ O que ocorreu foi uma tecnificação da discussão da temática ambiental, e um estreitamento de horizontes da política pública do setor.

Assim o as políticas públicas passaram a se focar na mera fixação de normas e padrões ambientais de maneira segmentada,⁶⁹ atendendo, assim, não aos anseios dos representantes dos sujeitos sociais, mas aos interesses de *múltiplos subespaços de poder e grupos de interesse constituídos no interior dos mecanismos de governo*⁷⁰. Dessa forma, o Conama tem funcionado como instrumento do Ministério do Meio Ambiente para tentar ganhar apoio social na implementação de suas políticas.⁷¹

⁶⁶ As novas institucionalidades são: o meio ambiente definido como um bem comum na Constituição de 1988, a busca de transparências nos processos decisórios nas audiências públicas de EIA/RIMA, a ação civil pública, a caracterização do interesse difuso. Ver ACSELRAD, H. Atores sociais, participação e ambiente, 2008.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Além do Conama existem as seguintes instâncias onde são tratadas questões ambientais em nível nacional: o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos –CNRH; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético –CGEN; A Comissão de Gestão de Florestas Públicas –CGFLOP; A Comissão Nacional de Biodiversidade – CONABIO; A Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável –Conacer; A Comissão Nacional de Florestas – Conaflor.

⁷⁰ ACSELRAD, H. Atores sociais, participação e ambiente, 2008.

⁷¹ *Idem.*

Portanto, o enfrentamento da questão ambiental carece de uma articulação horizontal, que possibilite interlocução intragovernamental, sem a qual o Conama se torna mais reativo e movido pelo sabor da conjuntura do que proativo.⁷²

Por outro lado, a atuação das entidades ambientalistas no Conama, neste contexto, tem demonstrado pouca capacidade de contribuir criticamente para o processo de formulação de resoluções.⁷³ Assim, o tipo de intervenção do ambientalismo nas políticas ambientais, nos dias atuais, retrocedeu praticamente aos padrões dos anos 70, com uma postura menos compreensiva e voltada para problemas específicos e pontuais, fato este que, no campo das políticas ambientais, sustenta disparidades entre avanços e recuos na intervenção da sociedade civil nos ordenamentos públicos.

O Conama, apesar de seu potencial democratizante, funciona também como uma organização quase estatal, que, na acepção hirschniana, disciplina e regula os antagonismos aos limites da valorização do capital, através da diluição das demandas diante da pluralidade dos demais interesses de grupos sociais em disputa.

Essa diluição é quase inescapável dado o estado fragmentário e plural dos interesses em jogo na arena social. A questão ambiental, entretanto, foi constituída de forma quase paralela à dicotomia capital / trabalho e foi legitimada pelos quatro cantos do mundo.

E ainda que a separação da forma social da forma política -sociedade civil e Estado- tenha razão de existir na sua conexão com a lógica de acumulação do capital, o meio ambiente é um direito difuso, não está explicitamente conectado aos interesses nem dos capitalistas nem dos trabalhadores e sim aos de todos eles.

⁷² *Idem.*

⁷³ As ONGs, muitas vezes, utilizam o Conama como espaço dos movimentos sociais para denúncias, tendem a votar contra as propostas oriundas do governo, e têm apresentado pouca capacidade de participar das discussões excessivamente técnicas na definição de normas e padrões técnicos no âmbito do Conama. Ver *Idem.*

A criação de espaços alternativos de exercício de poder e de tomada de decisões públicas, como o Conama, não coloca em cheque os preceitos e fundamentos que regulam a relação Estado / sociedade civil.

Entretanto, é inegável a evolução da política ambiental no Brasil que, apesar dos avanços e recuos, tem conseguido impor um freio ao uso desmedido de recursos naturais pela produção. O meio ambiente e sua preservação tornaram-se mais um custo de produção, o que não é propriamente uma mudança favorável à competitividade do capital.

Por isso, por mais regulador de demandas que o Estado, e suas entidades quase estatais, sejam, em relação às demandas da sociedade civil, que não é uma entidade monolítica nem necessariamente oposta ao Estado, o meio ambiente ganhou status legal e legitimidade. Ainda que no início de sua institucionalização no país a política ambiental tenha sido mais aparente do que efetiva, com o decorrer dos anos, os seus avanços são inegáveis, bem como a influência do ambientalismo na conquista da hegemonia dentro e fora do Estado.

Por fim, por mais que, no Conama, as forças sociais atuantes tenham espaço na sociedade civil e no Estado, a legitimidade e legalidade da questão ambiental foi conquistada, e não concedida, o que aponta para um horizonte mais participativo no processo decisório das políticas públicas nacionais.

O Conama e seu funcionamento

O Conama foi criado pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, com a atribuição de dar assistência ao presidente da República como órgão superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.

Posteriormente, com a Lei 7.804 de 18 de julho de 1989, o Conama foi substituído pelo Conselho Superior de Meio Ambiente – CSMA, como órgão superior do Sisnama, passando então a órgão consultivo e deliberativo para auxiliar o CSMA estabelecendo diretrizes sobre normas e padrões.

E finalmente, com a Lei 8.028 de 1990, o Conama manteve essas mesmas atribuições passando a assessorar o Conselho de Governo, que substituiu o CSMA como órgão superior do Sisnama, assumindo suas funções.

As competências do Conama foram estabelecidas pela Lei 6.938 / 81 em seu artigo 8º e reformuladas pelas Leis 7804/89 e 8.028/ 90, sendo que, a partir desta última, o secretário do meio ambiente passou a ser o presidente do Conama. A Lei 9.985 de julho de 2000 estabeleceu como atribuição do Conselho acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.

As atribuições atuais são:

- estabelecer, mediante proposta do Ibama, dos demais órgãos integrantes do Sisnama e de Conselheiros do Conama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios e supervisionado pelo referido Instituto;
- determinar, quando julgar necessária, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidades privadas, informações, notadamente as indispensáveis à apreciação de Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, em especial nas áreas consideradas patrimônio nacional;
- decidir, após o parecer do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, em última instância administrativa, em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo Ibama;
- determinar, mediante representação do Ibama, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

- estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
- estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;
- estabelecer os critérios técnicos para a declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;
- acompanhar a implementação do SNUC conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000;
- estabelecer sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;
- incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- avaliar regularmente a implementação e a execução da política e normas ambientais do País, estabelecendo sistemas de indicadores;
- recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no inciso X do art. 9º da Lei 6.938, de 1981;
- estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;
- promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;
- elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional do Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do Sisnama, sob a forma de recomendação;
- deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente;
- elaborar o seu regimento interno.

Hoje a principal fonte de políticas nacionais ambientais é o Conama, cujas resoluções incluem a participação de setores da sociedade civil, iniciativa pioneira no país à época de sua criação. A formulação compartilhada de políticas públicas ambientais foi uma conquista da sociedade, resultado das campanhas pelas liberdades democráticas no regime militar e da mobilização de movimentos sociais ambientais na década anterior.

Em décadas anteriores, foram criados dois conselhos do meio ambiente que não lograram sucesso. O primeiro conselho foi criado na década de 1960, mas se extinguiu rapidamente e da mesma maneira como foi criado, por decreto.

A segunda experiência foi em 1973, ano da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA no âmbito federal, que dispunha de um conselho consultivo para o meio ambiente. Este conselho tinha atribuições e poderes muito limitados. Com o passar do tempo, seu esvaziamento e a conseqüente extinção foram o resultado de sua pouca capacidade de intervenção nos rumos assumidos pelas políticas de governo.

Além disso, a SEMA foi criada no governo Geisel, conforme já destacado anteriormente, tão somente para cumprir exigências dos organismos financiadores internacionais, que exigiam estudos ambientais para a concessão de empréstimos para grandes obras públicas, cumprindo assim um papel meramente formal.

Desde sua criação em 1981, o Conselho tem sofrido uma série de reformulações, expressas nas diversas alterações em seu regimento interno, que tiveram como reflexo a alteração do número de representantes com direito a voto em plenário, de 36 para 72, e finalmente, para 106.

Entre as reformas da instituição, a principal parece ter sido a promovida pelo Grupo de Trabalho destinado a propor mudanças e aprimorar seu funcionamento "Repensando o Conama". O grupo realizou seus trabalhos entre 1999 e 2001, e os resultados foram a ampliação da participação no plenário dos representantes dos municípios e da sociedade civil, bem como a instituição do Grupo de Trabalho, instância que possibilita a discussão de matérias com o objetivo

de formular resoluções com a participação de representantes e interessados da sociedade. Vale dizer que antes disso a elaboração de resoluções estava restrita aos conselheiros nas Câmaras Técnicas.

O Conama é composto pelo Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), de Câmaras Técnicas (CTs), Grupos de Trabalho (GTs) e do pelo Grupo de Assessores.

Os Grupos de Trabalho no âmbito do Conama são, segundo Andrés Ribeiro, *a célula básica do Conama*.⁷⁴ Eles funcionam como uma *incubadora de idéias*,⁷⁵ onde ocorre o nivelamento de informações, um entendimento e o estabelecimento de confiança entre as partes interessadas, contando com a presença de especialistas, além da participação de atores sociais e cidadãos interessados.

A discussão nos GT's evolui pelo consenso.⁷⁶ Se este não for atingido, as alternativas são registradas e passadas às câmaras técnicas, onde se aprecia o mérito da proposta e são realizadas as modificações necessárias.

Portanto, a aprovação de uma resolução é um processo que se inicia nos GT's, onde são elaboradas as propostas de resolução. O seu funcionamento é temporário, e tem a sua criação condicionada ao entendimento da Câmara Técnica, que através da apresentação à Secretaria-Executiva do conselho apresenta a respectiva justificativa técnica.

A proposta de Resolução é submetida a duas Câmaras Técnicas, a de sua área específica e a de assuntos jurídicos, que analisa a legalidade e constitucionalidade das propostas, realizando as modificações necessárias.

De acordo com definição do Regimento Interno -Portaria 168, 10 de junho de 2005- em seu artigo nº 23, as Câmaras Técnicas se totalizam em 11 e são as seguintes:

I - Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros;

⁷⁴ RIBEIRO, Mauricio Andrés. Conama: Parlamento do Meio Ambiente. 2007.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ *Idem*.

- II - Florestas e Atividades Agrossilvopastoris;
- III - Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas;
- IV - Gestão Territorial e Biomas;
- V - Controle e Qualidade Ambiental;
- VI - Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos;
- VII - Atividades Minerárias, Energéticas e de Infra-Estrutura;
- VIII - Economia e Meio Ambiente;
- IX - Educação Ambiental;
- X - Assuntos Internacionais; e
- XI - Assuntos Jurídicos.

Nas Câmaras Técnicas participam até sete conselheiros em cada uma, escolhidos em plenário para um mandato de dois anos, renovável por mais dois anos. As reuniões das Câmaras são realizadas ordinariamente em Brasília com *quorum* mínimo de metade mais um, e as decisões acontecem por maioria simples.

A discussão e deliberação nas Câmaras Técnicas é realizada a partir de um parecer de seus relatores, ouvidos o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e a ANA, dependendo da matéria.

As reuniões das câmaras técnicas são públicas e incluem a possibilidade da participação de colaboradores e de representantes de segmentos da sociedade interessados nas matérias em discussão, desde que aprovada pelo presidente da câmara técnica.

As resoluções oriundas das câmaras técnicas são apresentadas em plenário pelo seu presidente, ou qualquer integrante por ele indicado, ou ainda o relator do GT que a elaborou.

O CIPAM tem como atribuições a avaliação e planejamento das atividades do conselho, a integração dos temas discutidos nas CTs e Grupos Assessores, a apreciação da proposta de alteração de regimento interno, a sistematização da agenda nacional do meio ambiente, a divulgação de informações e a realização de reuniões entre as câmaras técnicas.

O CIPAM é composto pelo presidente (secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente) e um representante de cada segmento do plenário (órgãos federais, estaduais, municipais, empresariais e da sociedade civil), indicado por seus pares. O Comitê se reúne antes das reuniões plenárias ordinárias ou quando convocado pelo seu presidente.

O plenário é composto por 106 representantes do governo executivo federal, estadual e municipal, entre outros os Ministérios de Estado, Secretarias da Presidência da República, os governos estaduais e Distrito Federal, e governos municipais.

Assim, a distribuição de representantes no plenário do Conama, entre sociedade civil organizada e governo, é a seguinte: 38 membros são indicados pelo governo federal, 27 pelos governos estaduais e 8 pelos municipais. A sociedade civil indica apenas 30 deles, sendo 22 representantes de entidades de trabalhadores e sociedade civil e 8 de entidades empresariais.⁷⁷

De acordo com o artigo 4º Regimento Interno do Conama, os representantes do setor ambientalista, que são 15 dos 22 da sociedade civil, estão distribuídos da seguinte maneira:

- a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do País;
- b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;
- c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;
- d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES;

⁷⁷ A separação entre entidades empresariais e sociedade civil utilizada neste trabalho, está de acordo com o critério estabelecido pelo Conama, que assim o determina, não querendo dizer com isso que as entidades empresariais não pertençam à sociedade civil.

Os representantes das alíneas a e b, destacados acima, são escolhidos por processo eleitoral⁷⁸ no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas – CNEA. E para se tornarem elegíveis, deverão estar inscritos em suas regiões há pelo menos um ano. Contam-se mais de 500 entidades cadastradas no CNEA, com direito a voto. O mandato dos representantes tem a duração de dois anos, com a possibilidade de uma reeleição consecutiva, sendo que a entidade reeleita que quiser se candidatar de novo deverá aguardar um mandato.

O setor ambientalista é o único a passar por esse processo na escolha de seus representantes. Os demais conselheiros são indicados de acordo com a conveniência do setor ou entidade representada. Ainda que, conforme destacado acima, três membros sejam indicados pelo presidente da República, o que, em tese, compromete a independência da atuação destes representantes do setor ambientalista em relação ao governo.

Apesar das alterações que aumentaram significativamente a participação da sociedade civil no conselho, sua composição continua não paritária, com número maior de representantes do governo federal, se comparado aos demais segmentos. É importante ressaltar que, a vantagem numérica de representantes não se traduz necessariamente numa atuação governamental sempre numa mesma direção, proposta ou intenção, pois é sabido que as correlações de forças sociais são dinâmicas e ocorrem não só no âmbito da sociedade civil como do governo, forjando composições que perpassam a divisão clássica entre sociedade e Estado.

As reuniões plenárias ordinárias ocorrem a cada três meses em Brasília. Realizadas preferencialmente em dois dias consecutivos, são abertas ao público. O *quórum* mínimo para sua realização é de maioria simples, sendo que as deliberações ocorrem pelo mesmo critério entre os membros presentes.

⁷⁸ O processo eleitoral do CNEA é regulamentado pelas resoluções 006/89 e 292 / 2002.

As despesas de deslocamento e estadia dos representantes da sociedade civil podem ser custeadas pelo Ministério do Meio Ambiente para a participação em Plenário, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho.

As matérias submetidas ao plenário podem ter formatos e propósitos variados -resoluções, proposições, recomendações, moções e decisões-, sendo que apenas as resoluções e decisões têm caráter deliberativo.

As votações em plenário ocorrem após a leitura pelo presidente da ordem do dia, do parecer do relator da matéria, discussão, emendas (conforme o caso) e a verificação da existência de pedidos de visto da matéria.

O caso da Resolução Conama 369 / 2006

A resolução 369 / 2006

As Áreas de Preservação Permanente foram abordadas por diversos diplomas legais: Lei 4771/1965 (Código Florestal), Constituição Federal de 1988, Medida Provisória 2166-67/2001, Resoluções Conama 302/ 2002, Resolução 303/2002.

Dessa forma, as APP's, de acordo com o Código Florestal em seu artigo 2º e 3º, são as florestas e demais formas de vegetação naturais localizadas nas margens de rios ou cursos d' água -mata ciliar-, ao redor de lagoas e lagos naturais ou artificiais, nas nascentes, nos topos de morro e nas encostas.

Além disso, são consideradas APPs também, florestas e demais formações vegetais que, declaradas pelo poder público, tenham a função de atenuar a erosão, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar a defesa do território nacional, proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, de abrigar fauna e flora ameaçadas de extinção, manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas e assegurar condições de bem-estar público.

Assim, as APPs são áreas que não admitem qualquer tipo de exploração ou utilização econômica direta, exceto nos casos definidos na lei 4771/ 65, que são as atividades de utilidade pública, de interesse social e de baixo impacto ambiental.

O Código Florestal foi modificado pela supracitada medida provisória, estabelecendo que as APPs são consideradas como tal, independentemente de cobertura vegetal, bastando apenas obedecer aos critérios fixados na lei. Além disso, a MP 2166-67 / 2001 condicionou a supressão de vegetação nessas áreas protegidas à inexistência de alternativa técnica e locacional.

A resolução 369/2006 regulamenta o artigo 2º do código florestal, no que se refere às APPs, definindo os casos excepcionais em que a intervenção ou supressão

de vegetação é possível: as atividades de utilidade pública, de interesse social e de baixo impacto ambiental.

A resolução 369 / 2006 pode ser considerada um diploma legal, com características incomuns, pois, em sua elaboração, incluiu a participação ampliada da sociedade, com a realização de oitivas pelo país, colhendo sugestões dos grupos sociais e cidadãos interessados no assunto.

Os trabalhos de elaboração da resolução 369 / 2006 tiveram como marco inicial a resolução 298 / 2002, que criou seis Grupos de Trabalho (GTs) no âmbito da Câmara Técnica Temporária de Atualização do Código Florestal, em que foram discutidos seis temas diferentes no que se refere às restrições de utilização nas APPs: mineração, silvicultura em topo de morro, Pantanal e áreas úmidas, agricultura familiar e assentamentos fundiários, agricultura e pecuária, e zona urbana.

Ao final do funcionamento de cada GT foi apresentada uma proposta de resolução por tema. Ao todo foram realizadas 40 reuniões de GTs e CTs, que tiveram a participação dos segmentos atuantes e interessados na regulamentação das APPs.

No ano de 2002 foi aprovado um novo regimento interno para o Conama, em que foram criadas novas Câmaras Técnicas. Em 2003, as seis propostas foram encaminhadas à Câmara Técnica de Gestão Territorial e de Biomas - CTGTB quando foi criado um novo GT para consolidação das propostas dos seis GTs anteriores.

Esse novo GT, o da consolidação das propostas, teria o objetivo de compilar propostas. Entretanto, após algumas reuniões e discussões da CTGTB, foi decidida a ampliação dos objetivos do novo GT, permitindo-se que novas alterações fossem incorporadas às propostas.

O funcionamento do novo GT, segundo Cabral,⁷⁹ foi marcado pela divergência entre as diferenças de interpretações entre quais atividades deveriam ser identificadas como de utilidade pública, interesse social e baixo impacto social. O dissenso, ainda segundo, Cabral formou dois grupos distintos, a oposição que era formada pelos ambientalistas, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério Público, e os representantes dos empresários e do Ministério das Minas e Energia.

A correlação de forças no âmbito do Conama propiciou que, neste momento, setores diferentes do governo apoiassem ambas as posições destacadas acima, demonstrando assim que as mesmas forças sociais estão presentes seja na sociedade civil e nos ocupantes do poder no Estado. Entretanto, como será visto mais adiante essa múltipla identidade é pouco visualizada, ou até mesmo destacada como pouco importante, pelos representantes das ONGs ambientalistas. Para eles, há uma identificação quase que automática entre governo e os interesses do empresariado.

O comparecimento em massa do setor produtivo mineral aos GTs dava uma pista da importância da resolução para o setor. O que estava em jogo era a classificação da mineração como atividade de utilidade pública. O setor da mineração tinha interesse em que sua atividade econômica fosse classificada como tal, pois a maior parte da atividade mineraria é desenvolvida em APPs, o que, para o licenciamento ambiental era fonte de grandes dificuldades na obtenção de licenças ambientais.

De outro lado, as entidades ambientalistas tentavam fazer com que a mineração não fosse assim classificada por dois motivos; por que a mineração figurava somente como uma atividade econômica o que não a caracterizava como de utilidade pública; e porque para elas a mineração seria por demais danosa às APPs, devendo, por isso, estar fora da resolução 369.

⁷⁹ CABRAL, E. R. Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências, 2007.

Foram apresentadas três propostas de resolução para a intervenção em APP da atividade mineradora, a proposta do Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM, a do Ministério das Minas e de Energia -MME e a da Associação Mineira de Defesa do Ambiente – AMDA. Este ponto foi destacado enfaticamente pelos entrevistados participantes e conselheiros que atuaram no processo de elaboração da referida resolução.

A diferença fundamental das três propostas⁸⁰ se refere ao maior rigor para o licenciamento da atividade mineradora exigido pelas entidades ambientalistas, que incluía: a necessidade da realização de um estudo, pelo empreendedor demonstrando viabilidade econômico-financeira; a necessidade do aproveitamento da jazida; a criação e manutenção de Unidade de Conservação na mesma sub-bacia hidrográfica e a realização de audiência pública consultando a comunidade local para a exploração.

As propostas do MME e do IBRAM apresentavam muitos pontos em comum, pois requeriam um rigor menor nos estudos ambientais, assim como no licenciamento ambiental. Vale destacar que, na proposta do MME em seu artigo 5º, constava que a declaração de novas APPs pelo poder público deveria ser precedida de aprovação pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM.

Os pré-requisitos ambientais constantes na proposta do MME, no que se refere aos estudos ambientais, incluíam: inventários e levantamentos fitossociológicos, inventário de fauna, e as medidas mitigadoras dos impactos ambientais, bem como um plano de supressão de vegetação e de Recuperação de Áreas Degradadas.

Dessa forma, na proposta do setor mineral e MME, seria deixada de lado a exigência definida pela Conama 001/86, da realização de um Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – Rima, que exige um

⁸⁰ *Idem.*

nível maior de detalhamento e abrangência. Garantia-se, assim, uma flexibilização das exigências ambientais para a mineração.

Os seis grupos de trabalho se unificaram em 2004, quando iniciaram as reuniões do GT de Consolidação. Entretanto, o resultado esperado da CTGTB, que seria a unificação das propostas mediante identificação de seus pontos comuns, não foi atingido. As discussões e propostas do GT de Consolidação continuaram desmenbradas, de uma maneira setorializada, desrespeitando assim as premissas que foram definidas na segunda reunião do GT. E, além disso, pelos encaminhamentos dados no GT o uso das APPs se converteram em regra, e a sua conservação em exceção, desvirtuando o objetivo da resolução.

Assim foi decidido, na 6ª reunião da CTGTB, através do encaminhamento proposto pelo coordenador do GT, Francisco Iglesias, representante das ONGs do Nordeste, e da intervenção de André Lima, do Instituto Socioambiental – ISA, que a discussão deveria retornar para o rumo da proposta inicial, a unificação das propostas de resolução. Foi, portanto devolvida resolução à CTGTB.

A aprovação do texto base da resolução na Câmara Técnica de Gestão Territorial –CTGTB -e na Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos– CTAJ foi realizada em 2005. A referida Câmara Técnica, à época, tinha em sua composição sete membros, sendo um para cada entidade representada: O Ministério da Integração Nacional, os Governos dos Estados do Ceará e de Santa Catarina, a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente - Anamma, a Confederação Nacional da Indústria - CNI, a Associação de Defesa Etno-Ambiental - Kanindé e o Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas - CAPOIB. O texto final da Resolução foi aprovado em Plenário em maio do mesmo ano.

Entretanto, as ONGs contrárias ao conteúdo da resolução começaram a atuar no sentido de sua modificação. Um grupo de sessenta e três ONGs do Coletivo das Entidades Ambientalistas do Estado de São Paulo tomou conhecimento da proposta e assinou uma moção de agravo ao Conama pedindo a revisão da

resolução, ressaltando que o interesse econômico estava sobrepujando o ambiental, colocando as APPs a serviço do mercado e do lucro.⁸¹

Esta moção ganhou adeptos, culminando com a realização de manifesto de agravo contra a proposta da Resolução 369 / 2006, que foi assinado por um grupo de duzentos e cinquenta Entidades Ambientalistas.

Na avaliação dos signatários do agravo, a proposta não definia com clareza termos como *baixo impacto*, e a *imprescindibilidade da intervenção na APP para a viabilidade econômico-financeira total do empreendimento*,⁸² deixando ao encargo dos órgãos do Sisnama tal interpretação, colocando assim em risco a conservação das APPs dada as deficiências estruturais e operacionais notórias do Sisnama.

Além disso, o agravo acusava o Conama de romper com a normatização ambiental, colocando a perder avanços conseguidos no setor e reivindicava a realização de audiências públicas em diferentes localidades do país, incluindo o município de São Paulo.

Ao mesmo tempo, duas decisões do Supremo Tribunal Federal foram tomadas. Uma delas em 14 de julho de 2005 decidiu pela nulidade do artigo 4º da resolução, uma vez que na Constituição Federal em seu artigo 225 § 1º inciso III está definido que a autorização de intervenção em APP fica condicionada à aprovação de lei específica, atribuição exclusiva do Poder Legislativo. Por isso, o processo de votação da proposta da resolução 369 foi paralisado.

Essa decisão foi um dos fatores que motivaram a se optar na septuagésima oitava reunião plenária ordinária pela realização de reuniões oitivas nas cinco regiões do país, com o objetivo de discutir a resolução, atendendo assim às reclamações de setores da sociedade civil.

A decisão seguinte do STF, em setembro do mesmo ano, voltou atrás aprovando a vigência do referido artigo, com o entendimento de que as APPs são

⁸¹ PINTO, M. Mais de 200 ONGs assinam manifesto contra resolução do Conama, 2005.

⁸² *Idem*.

protegidas por lei, mas que supressões de vegetação nessas áreas são possíveis desde que autorizadas por órgão licenciador. A esta altura as reuniões públicas, cujos resultados são analisados a seguir, já estavam acontecendo por todo o país.

Reuniões Públicas

No mês de julho foi realizada, em São Paulo, uma reunião de esclarecimento ao público, em resposta ao agravo assinado pelas entidades ambientalistas. Na sequência, após a segunda decisão do STF, foram realizadas audiências públicas nas diferentes regiões do país, nas quais foram coletadas opiniões da sociedade civil organizada sobre o teor da resolução. Foi submetida à discussão no plenário do Conama em novembro daquele ano e aprovada em fevereiro de 2006.

Os resultados dessas reuniões públicas foram uma série de propostas e sugestões de alterações na resolução. A seguir são listadas por região as propostas das entidades ambientalistas, com o objetivo de se destacar o consenso sobre a resolução, por todo país, de organizações sociais participantes, ou não, do Conama, assim como é realizado um resumo com os pontos em comum destacando inclusive aqueles que foram aprovados no texto final da resolução.

Região Sul – Porto Alegre

- Melhor definição de Utilidade Pública, Interesse Social e Baixo Impacto Ambiental;
- Inclusão de corredores ecológicos;
- Mudança no texto do art. 2º inciso II alínea c, de “ordenamento territorial sustentável de ocupações habitacionais consolidadas” para “regularização fundiária e urbanização sustentável”;
- Inclusão das habitações de baixa renda consolidadas e da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) entre os casos excepcionais em que se permite intervenção ou supressão de vegetação em APP urbana;
- Inclusão da regularização sustentável de área urbana entre os o casos de interesse social em que se permite a intervenção em APP;

- Retirar a mineração da resolução;
- Autorização de Intervenção em APP deverá ser realizada pelo Conselho Municipal;

Região Sudeste – Belo Horizonte

- Solicitada maior participação da sociedade civil na elaboração da resolução;
- Não permitir atividades de nenhuma natureza nas APPs;
- Classificação de atividades de Utilidade Pública e Interesse Social feita caso a caso;
- Participação mais ativa do município na gestão ambiental;
- Não enquadramento da mineração como atividade de utilidade pública;
- Excluir os depósitos de estéril e rejeitos da mineração dos casos possíveis de intervenção em APP (§5 art. 7º).

Região Norte – Belém

- Consultar os grupos diretamente atingidos pela resolução (indígenas, quilombolas e ribeirinhos);
- Exclusão da mineração da resolução 369;
- Inclusão da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica na resolução.

Região Nordeste – Recife

- Listar atividades econômicas específicas que serão permitidas em APPs;
- Retirar papel ativo dos órgãos ambientais locais no licenciamento de tais atividades;
- Definir conceito de “ambientalmente sustentável” (art. 2º, inciso II, alínea c);
- Definir como será constatada inexistência de impactos ambientais significativos (art. 7º, § 1º);

- Eliminar § 5º, art. 7º;
- Retirada da mineração da resolução;
- Listagem de obras, planos, atividades e projetos de utilidade pública e interesse social;
- A mineração não deveria ser classificada como atividade de utilidade pública;
- Retirar do § 1º do art. 7º que possibilita ao órgão ambiental dispensar a elaboração de EIA / RIMA para o licenciamento de atividades que não julgar necessário, exigindo outro tipo de estudo ambiental previstos na legislação;
- Atenção especial para mananciais e para a recuperação de APPs degradadas.

Região Centro Oeste – Goiânia

- Exclusão da Mata Atlântica e do bioma Cerrado da resolução com áreas passíveis de intervenção;
- Melhor definição de parâmetros para aferir a inexistência de alternativas locacionais;
- Introdução de mecanismo de revisão da resolução;
- Listar quais empreendimentos deverão realizar um zoneamento ou plano diretor;
- Acrescentar item nas atividades de baixo impacto ambiental inserindo a construção de emissários e estações de tratamento de esgoto e perfuração de poços semi-artesianos;
- Destinar proteção especial para nascentes impedito empreendimentos nesses locais;

Tomadas em seu conjunto, é possível perceber algumas propostas comuns, se não a todas as cinco regiões, mas pelo menos a algumas, a saber:

- A retirada da mineração da resolução;
- A não classificação da mineração como utilidade pública;

- Definição mais clara do conceito de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental;
- Exclusão dos depósitos de estéril e rejeitos da mineração dos casos possíveis de intervenção em APP ;
- Ampliação dos grupos sociais ouvidos e atuantes na resolução;
- Condições especiais para biomas e APPs específicos.

Das propostas apresentadas, algumas foram incorporadas ao texto final da resolução, o que pode ser considerado um avanço, uma vez que as reuniões, inicialmente, tinham um propósito meramente consultivo. Assim, as propostas provenientes das reuniões incorporadas ao texto da resolução de 2006 foram:

- Modificação do artigo 9º incluindo habitações de baixa e renda e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, como áreas onde a intervenção ou supressão de vegetação são possíveis para fins de regularização fundiária;
- Modificação do artigo 2º inciso I, alínea c que trata da Regularização;
- Regularização fundiária sustentável de área urbana;
- Proibição de atividades econômicas em áreas de mata atlântica;
- Tratamento especial para mananciais.

Além disso, a resolução foi rediscutida em novembro de 2005 e em fevereiro de 2006, resultando em novas alterações. Dessa forma, comparando o texto final de março de 2006 com aquele aprovado em maio de 2005 percebe-se a inclusão de uma série de medidas que podem ser consideradas restritivas às intervenções em APPs, tais como:

1. A obrigatoriedade de autorização para intervenção em APPs, mesmo das atividades de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental;

2. A compatibilização das atividades minerárias com o plano de recursos hídricos;
3. A proibição de atividades minerárias em áreas remanescentes de mata atlântica primária;
4. A extração de rochas para a construção civil ficou condicionada aos instrumentos de ordenamento territorial;
5. Além das medidas mitigadoras previstas para atividades minerárias, está prevista a realização de um Programa de Recuperação de Áreas Degradadas;
6. Exclusão das matas nativas primárias ou secundárias, em médio e avançado estágio de regeneração, das áreas passíveis de intervenções em APPs, quando da implantação de área verde de domínio público em área urbana;
7. A obrigação de atividades que dependam da elaboração de EIA / RIMA, portanto de significativo impacto ambiental, da apresentação de relatório anual até 31 de março de cada ano, com a delimitação da APP, comprovando o cumprimento das obrigações assumidas.

Assim, as propostas oriundas das entidades ambientalistas nessas reuniões se deram principalmente através das discussões ocorridas em cada uma delas. A exceção foi a proposta do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que apresentou suas solicitações por escrito, separadas do relatório de participação das entidades da sociedade civil.

O foco principal de suas observações se dirigiu ao município e à relação entre as APPs em área urbana, principalmente no que se refere à compatibilização e à aplicação do Código Florestal nas cidades, e aos avanços advindos do Estatuto das Cidades em relação à regularização fundiária das populações carentes, que vivem em assentamentos informais para fins de moradia.

A proposta da FNRU, assim como as das demais, oriundas das entidades ambientalistas, também se dirigira à contestação da classificação da atividade minerária como de utilidade pública e de interesse social.

As propostas apresentadas pelo setor minerador e empresarial se dirigiram exclusivamente à defesa do texto, tal como havia sido aprovado na 44^a Reunião Extraordinária. Este fato se explica pela ampla participação do setor durante todo o período de funcionamento do GT para a formulação da resolução, o que teve como consequência a defesa, até certo ponto, eficiente de seus interesses. Tanto foi assim que nenhuma proposta nova foi apresentada nas reuniões regionais advindas do setor.

Pode-se dizer que todo o processo de elaboração da resolução foi marcado pelo conflito de interesses de diferenciados grupos sociais, com visões e objetivos divergentes. Os debates sobre os conteúdos da resolução, de uma maneira geral se deram pela divergência de posicionamento em relação àquilo que deveria ser considerado com utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.⁸³

As forças sociais em conflito se agruparam de uma maneira geral com os ambientalistas, o Ministério do Meio Ambiente - MMA e o Ministério Público, em oposição aos representantes do empresariado e setores do governo, entre eles o Ministério das Minas e Energia. E o sucesso do setor mineral em ver seus interesses atendidos deve-se mais à receptividade dos mesmos por setores do Estado, do que à sua capacidade do setor de reunir adeptos às suas posições, *que certamente representavam interesses sociais fortes*.⁸⁴

Uma das questões que mobilizavam as entidades ambientalistas por todo o processo de elaboração da resolução foi a permissão de atividades minerárias nas APPs, que não foi bem sucedida, pois a mineração figura na resolução 369/2006

⁸³ CABRAL, E. R. Articulação de interesses do empresariado industrial me processos de produção de regras ambientais, no âmbito do Conama: correlação entre acesso, participação e influência, 2007.

⁸⁴ *Idem*.

como atividade econômica de utilidade pública. Por outro lado, grande parte das propostas oriundas do setor produtivo minerário não foi incorporada à resolução final. Pode-se dizer que o resultado final da resolução foi a combinação da correlação de forças atuantes no Conama e fora dele.

Antes de nos reportarmos a análise das entrevistas e questionários realizados com conselheiros e participantes da elaboração da resolução 369 / 2006, a seguir, será realizada a exposição dos procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa.

Metodologia

O esforço de pesquisa empírica se deu na caracterização da ação dos conselheiros das entidades ambientalistas na formulação de políticas ambientais no Conama, buscando qualificar a sua intervenção na elaboração da resolução 369 / 2006 do Conama, de forma a testar nossa hipótese de trabalho.

O tratamento da questão da participação popular na elaboração de políticas ambientais no âmbito do Conama teve como foco o processo de formulação da resolução 369/2006 do Conama,⁸⁵ procurando perceber em que medida as entidades ambientalistas foram importantes para a configuração final desse diploma legal, bem como de questões adjacentes a essa participação.

Sendo assim, para tentar captar o *modus operandi* da formulação de políticas públicas ambientais, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas estruturadas com conselheiros do Conama e participantes do processo de elaboração da referida resolução. A análise das respostas forneceu subsídios sobre a inclusão de entidades ambientalistas no processo decisório em questão.

⁸⁵ A opção pelo estudo da resolução 369/2006 se deu por uma questão de operacionalidade, uma vez que a análise de outras resoluções, além desta, envolveria o levantamento e a análise do material produzido no processo, assim como a realização de questionário e entrevistas com conselheiros e participantes, superando os limites de tempo e objetivos de uma dissertação de mestrado.

No levantamento de campo não se buscou uma amostra quantitativa de entrevistados, face ao número total de conselheiros, em função da inexecutabilidade da tarefa. O que se buscou foram entrevistas com pessoas atuantes em ONGs e entidades ambientalistas, que, de alguma forma, participaram do processo de formulação da resolução 369/2006 do Conama, seja como conselheiras, seja como participantes dos Grupos de Trabalho – GTs, seja como atuantes nas Câmaras Técnicas –CTs- no plenário, ou, ainda, como participantes das reuniões públicas regionais.

Buscaram-se, dessa forma, interpretações dos participantes na elaboração da resolução 369 / 2006 sobre a participação popular no processo de formulação de resoluções do Conama.

A escolha desse método de pesquisa, que mescla a aplicação de questionário para uns, com entrevista estruturada para outros, foi selecionado por questões operacionais. Os conselheiros e participantes da elaboração da resolução são de vários estados do país, não sendo possível a realização de entrevistas presenciais, método considerado ideal. Dessa forma, deixou-se a escolha do método a critério do colaborador, de acordo com sua disponibilidade de tempo e comodidade.

O preenchimento de questionários com os participantes da elaboração da resolução foi realizado por e-mail ou por telefone. As técnicas de pesquisa escolhidas para essa verificação apresentaram vantagens e desvantagens. No trabalho de pesquisa, procuramos potencializar as características positivas de cada uma e controlar as negativas.

Na utilização do questionário levaram-se em consideração alguns critérios: *constatação da eficácia para verificação dos objetivos; determinação da forma e do conteúdo das questões; quantidade e ordenação das mesmas; construção das alternativas; apresentação do questionário e pré-teste do questionário.*⁸⁶

⁸⁶ GIL, A.C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social, 2008: 121.

O questionário apresenta algumas vantagens comparativas em relação à entrevista no que concerne ao tratamento do objeto ora pesquisado: permite que colaboradores respondam no momento em que lhes convier, uma vez que são atores sociais com muitos afazeres, assim como evita a influência das opiniões do entrevistador nas respostas dos pesquisados.⁸⁷

Entretanto, o uso do questionário apresenta algumas limitações: não possibilita a explicação de perguntas não entendidas pelo colaborador; o envio do questionário não fornece garantias de que seja respondido; e, por isso, o número de perguntas deve ser limitado. Caso contrário aumenta-se a probabilidade de não ser respondido.

Dessa forma, foram tomadas algumas medidas para se evitarem ou, pelo menos, se minimizarem, as desvantagens apresentadas no uso do questionário. Em relação às perguntas não respondidas ou não entendidas pelos entrevistados, foi feito um novo contato, encaminhando-se a pergunta elaborada de outra forma, detalhando-se melhor a informação pretendida ou exemplificando-se a situação referida. Além disso, para o caso de alguns colaboradores que não tinham tempo em suas agendas para responder aos questionários, foram realizadas entrevistas pelo telefone, perguntando-se exatamente o mesmo que no questionário, e realizando-se o controle da qualidade das respostas durante o próprio ato da entrevista.

Além disso, foram analisados documentos produzidos no processo de elaboração da resolução Conama 369/ 2006, com um duplo objetivo: conhecer profundamente o objeto estudado e controlar a qualidade e a consistência das informações produzidas pelas entrevistas.⁸⁸

Por outro lado, alguns autores defendem que as entrevistas apresentam algumas vantagens comparativas em face da aplicação de questionários, como por

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ HAGUETE, M. T.F. Metodologias qualitativas na sociologia, 2000:89.

exemplo, a maior flexibilidade, uma vez que é possível a exploração de questões de interesse que surgem no decorrer das respostas, o que de fato ocorreu em alguns casos.

O roteiro da entrevista seguiu o formato do questionário que foi enviado por e-mail aos colaboradores. Os tópicos principais explorados foram: a relação entre o Conama e o governo; a caracterização da intervenção das entidades da sociedade civil; a evolução da participação das entidades da sociedade civil na elaboração das resoluções; além de um diagnóstico da capacidade de o processo decisório encampar a pluralidade das forças atuantes. Também foram investigadas questões adjacentes, que de alguma forma contribuam para qualificação da atuação das entidades ambientalistas: nível de escolaridade; as três últimas experiências profissionais; qualificação do acesso à informação, da liberdade de expressão e da participação no Conama e aperfeiçoamentos no funcionamento do Conama.

No *site* do Conama está disponível a listagem dos conselheiros e suas entidades participantes da elaboração da referida resolução, com a lista de presença nos GTs, CTs e plenário, sendo possível anotar telefones e e-mails de contato, o que facilitou o acesso aos participantes para a realização de entrevistas. Foi também possível acessar transcrições de reuniões e relatórios de participação das reuniões públicas regionais.

Apesar da participação no Conama ser possível apenas para as entidades ambientalistas, foi realizada entrevista com um participante de ONG não ambientalista, que atuou de forma pontual na reunião de Porto Alegre, e que, embora não conhecesse detalhes sobre o funcionamento interno do Conselho, forneceu uma visão crítica importante sobre o processo.

A análise das entrevistas foi feita através do agrupamento de respostas e temas abordados, procurando sempre que possível fazer um paralelo com a literatura sobre o tema e com as questões teóricas apontadas.

Análise das entrevistas e questionários

As entrevistas e questionários preenchidos pelos participantes na feitura da resolução 369 / 2006 têm os seus resultados analisados a seguir. Foram destacadas as opiniões dos conselheiros participantes das reuniões públicas sobre o processo decisório no Conama, assim como algumas conexões entre os resultados obtidos e a teoria de suporte à essa investigação.

Perfil

Em relação ao quesito formação, todos os conselheiros e participantes têm formação de nível superior e, em alguns casos, pós-graduação *latu sensu*, e em apenas um, a pós-graduação *strictu sensu*, o mestrado. Além disso, os entrevistados apresentaram uma situação ocupacional que oscila entre profissionais liberais e trabalhadores profissionais de ONGs. Vale destacar que, em dois casos, foi constatado que a atuação na entidade ambientalista tem um caráter meramente voluntário, sem retorno pecuniário.

O acima exposto se compatibiliza com a constatação de alguns estudiosos sobre o tema, de que o movimento ambientalista tem sua origem na classe média, pois detém um nível educacional mais elevado. Para a confirmação disso seria necessário o levantamento também do nível de renda dos entrevistados, questionamento que fugiria aos propósitos deste trabalho. E, além disso, se buscou restringir o número de perguntas, exclusivamente, para as que tivessem direta relação com o nosso objeto, evitando uma grande quantidade delas, uma vez que parte das respostas viria do preenchimento de questionários, pelas razões que já foram destacadas.⁸⁹

A experiência profissional dos entrevistados testemunha um envolvimento de longo percurso com a questão ambiental, demonstrando indícios de que sua

⁸⁹ Ver Metodologia.

intervenção seria informada por uma atividade profissional na área já consolidada, seja como voluntário(a) ou como profissional de entidade ambientalista. Este fato fornece indícios do conhecimento de causa que, em princípio, seria um dos requisitos básicos para formuladores de políticas do setor. Além disso, todos, à exceção do entrevistado E, têm idade acima de quarenta anos, sendo que três deles acima dos cinquenta. Isso corrobora a análise de que se trata de profissionais numa fase já consolidada.

Para uma entidade ambientalista fazer jus à inscrição no CNEA, sua atividade principal deve estar relacionada à proteção ao meio ambiente. Por isso, não foi nenhuma surpresa constatar que a principal atuação das entidades ambientalistas dos entrevistados está ligada a projetos de defesa do meio ambiente. Além disso, três entidades têm nas políticas públicas uma de suas principais áreas de atuação, ou, ainda, a principal área de atuação, o que corrobora a análise de um envolvimento circunstanciado dos entrevistados com a questão ambiental.

Avaliação do Processo: acesso à informação, liberdade de expressão e participação

No que se refere ao acesso à informação, liberdade de expressão e participação nos GTs, CTs e Plenário, foi solicitado aos entrevistados que qualificassem cada um desses itens como ruim, bom ou ótimo e que justificassem sua resposta. O acesso à informação, a exceção do colaborador B, foi qualificado de bom a ótimo, sendo que dois colaboradores (C e D), destacaram a transcrição das reuniões como um fator facilitador.

O Conama disponibiliza, em seu site na internet, uma série de informações, além das transcrições de reuniões nas três esferas (GTs, CTs e Plenárias): os resultados de cada reunião, propostas e emendas às futuras resoluções e lista de presença. Além disso, foram publicados no site do Conama os relatórios de acompanhamento das reuniões públicas dos diferentes segmentos participantes do

Conselho (empresários, governo federal, estadual e municipal, sociedade civil, etc.), além das propostas apresentadas na ocasião.

Por isso, o acesso à informação deve ser qualificado como bom neste aspecto. Deve-se destacar que, através desses materiais, é possível a um número maior de pessoas interessadas nos assuntos discutidos realizarem um controle do “passo a passo” da formulação de resoluções.

O entrevistado B qualificou como ruim o acesso à informação, a liberdade de expressão e a participação nas três etapas. E utilizou uma única justificativa para as três respostas: *a sociedade civil não dispunha de técnicos especializados, enquanto as empresas e governos traziam vários especialistas das mais diversas áreas para defenderem seus propósitos.*

Dessa forma, as entidades ambientalistas se colocavam em posição de desvantagem em relação aos representantes das empresas e do governo (nos diferentes níveis), que dispunham sempre de auxiliares especializados para defender suas posições. Entretanto, esta desvantagem interfere apenas no quesito de acesso à informação, pois não tem conseqüências em relação à liberdade de expressão e participação nas três instâncias (GT, CT e Plenária). Vale destacar que, apenas numa primeira olhada na lista de presença das reuniões dos GTs, percebe-se que a grande maioria dos participantes estava ligada ao setor mineral.

Essa posição também foi compartilhada por outros conselheiros em outros momentos da entrevista, que serão destacados a seguir.

A liberdade de expressão foi classificada como ótima pelos entrevistados A e D, boa pelo C e ruim pelo E. Aqueles que qualificaram este quesito como ótimo e bom, o fizeram alegando que o regimento interno lhes garantia total possibilidade de manifestar suas posições. Para o colaborador A, o signo dessa liberdade foi expresso no fato de, em determinada reunião Plenária, ter chamado a atenção de um Ministro.

O entrevistado E não apresentou justificativa para sua resposta, pois, à época, seu envolvimento com a elaboração da resolução 369 / 2006 havia sido tão

somente na participação de uma Reunião Pública. Atualmente, ele ocupa a posição de representante no Conselho.

A participação nas três esferas foi avaliada como ruim e boa por diferentes razões. O entrevistado A qualificou a participação como ruim e atribuiu duas justificativas para a sua resposta: a falta de limites ao número de participantes, por setor, no GT, provocou uma desproporção entre os participantes e favoreceu o setor empresarial, que impôs uma forte presença; além da falta de preparo dos representantes das ONGs para discutir e deliberar as matérias.

O entrevistado C qualificou a participação nas três instâncias do Conselho de ruim a boa, justificando sua resposta na falta de preparação dos representantes das entidades ambientalistas para discutir as matérias tratadas nas resoluções.

O entrevistado D a qualificou como boa também, apesar da falta de conhecimento dos conselheiros ambientalistas, seja da matéria tratada, seja da dinâmica regimental da reunião. E, adicionalmente, destacou uma deficiência na divulgação dos GTs, limitando assim a possibilidade de outras pessoas interessadas no assunto de participarem.

Dessa forma, em todas as justificativas das respostas, a falta de preparo dos conselheiros ambientalistas foi destacada, seja pela falta de dedicação no estudo da matéria, seja pela falta de conhecimento regimental. Vale destacar, entretanto, que a limitação de recursos das entidades ambientalistas influencia no acesso a especialistas e a passagens aéreas para Brasília. Assim, reduz-se a capacidade do conselheiro de conhecer em profundidade a matéria tratada e o comparecimento de pessoas interessadas e informadas sobre o assunto, mas que, por não serem conselheiros(as), ou ainda, indicadas pelos(as) mesmos(as) para comparecerem em seu lugar, não têm acesso às passagens aéreas pagas pelo conselho.

Além disso, uma boa divulgação dos GTs pelas entidades ambientalistas, teria o potencial de ampliar não só o conhecimento sobre o funcionamento do Conama por outros participantes não-conselheiros, como também o de permitir que especialistas, ao participarem dos debates, pudessem suprir a lacuna da falta de

conhecimento dos conselheiros. Por outro lado, conforme foi destacado pelo entrevistado B, o acesso aos especialistas e às reuniões com recursos próprios, coloca o setor empresarial e governamental em posição de vantagem em relação às entidades ambientalistas carentes de recursos.

Não obstante, a realização de reuniões fora de Brasília seria uma estratégia a ser utilizada na busca de uma maior participação de entidades da sociedade civil de fora da capital federal, com poucos recursos para passagens aéreas. Nesse sentido, o Regimento Interno permite que reuniões plenárias extraordinárias ocorram fora de Brasília, desde que aprovadas por dois terços dos seus membros. Da mesma forma estão previstas a realização de reuniões fora de Brasília dos GTs, o que depende de indicação da secretaria executiva e/ou coordenador, e das CTs desde que solicitadas pela presidência e/ou secretaria executiva.

A realização das reuniões plenárias extraordinárias fora de Brasília ainda não são expressivas, mas têm ocorrido com mais frequência nos últimos anos. Desde 1995⁹⁰ até os dias atuais, contam-se noventa e cinco reuniões ordinárias e cinquenta e três extraordinárias, sendo que apenas seis delas foram realizadas fora de Brasília. E todas as reuniões da CTGTB, desde 2003,⁹¹ incluindo as do GT das APPs, foram realizadas em Brasília. Dessa forma, destaca-se que essa prerrogativa regimental não tem sido utilizada como estratégia de participação ampliada pelas entidades ambientalistas, ainda que, por exemplo, o entrevistado A tenha sido coordenador do Grupo de Trabalho de Consolidação de propostas da resolução 369/2006.

Entretanto, a alegada falta de conhecimento das possibilidades regimentais, no que se refere às entidades ambientalistas, deve ser contextualizada à rotatividade dos conselheiros. O processo eleitoral a que está condicionado o acesso

⁹⁰ Este é o primeiro ano em que os registros das reuniões plenárias estão disponíveis no site do Conama.

⁹¹ Ano em que os materiais sobre a CTGTB começaram a ser divulgados no site do Conama.

de algumas entidades ambientalistas⁹² impõe, muitas vezes, uma rotatividade bienal. Assim, dependendo da experiência do ambientalista que assume a vaga, perde-se algum tempo até que ocorra o total entendimento do regimento interno, causando um lapso que pode ser decisivo nas discussões e votações de matérias no Conselho.

Composição do Plenário, aperfeiçoamentos e condições de intervenção

Foi perguntada aos entrevistados sua opinião no que se refere à relação entre a composição do plenário e a construção do texto final da resolução. Em todas as justificativas das respostas foi destacado que a maioria do governo em plenário influi negativamente na configuração final da resolução.

O entrevistado A destacou que o plenário é governista, o que contribui para que, muitas vezes, as posições dos ambientalistas sejam suplantadas, funcionando como um verdadeiro “rolo compressor” sobre suas demandas.

Além disso, os entrevistados B, C, D e E destacaram que a identidade entre governo e empresários em seus objetivos, que votam juntos, ocorreu em detrimento das questões ambientais, cuja defesa fica ao encargo, quase exclusivo, das entidades ambientalistas. Vale destacar que o colaborador D destacou outro aperfeiçoamento para o processo de elaboração de resoluções pelo Conama. Segundo ele, o Estado deveria fornecer apoio técnico para os conselheiros do Conama sobre as matérias tratadas. Dessa forma, resolver-se-ia o problema da falta de recursos para a contratação de especialistas nas matérias tratadas nas resoluções, igualando as possibilidades de acesso à informação especializada de setores com menos recursos, como o ambientalista.

O entrevistado F, que participou exclusivamente de uma reunião pública, apresentou uma visão de um participante que, embora tenha trazido contribuições

⁹² Conforme destacado no capítulo 3 parte dos representantes das entidades ambientalistas é indicada pelo governo federal

para a resolução, não pôde participar dos encaminhamentos da resolução no âmbito do Conama. E, por isso, nos apresentou um aperfeiçoamento condizente com sua perspectiva, a abertura da participação no Conama para ONGs não ambientalistas, mas que, de acordo com sua experiência acumulada, possam contribuir nas matérias tratadas nas resoluções. Entretanto, tal participação poderia ter acontecido no GT dessa resolução. O que pode ter ocorrido neste caso foi a falta de divulgação dessa possibilidade, o que seria responsabilidade do Conselheiro, de acordo com a Carta de Princípios do CNEA.

A falta de equidade na distribuição dos representantes entre os diferentes setores participantes do Conama foi destacada pelos entrevistados. Todos assinalaram que as entidades ambientalistas deveriam ter um número mais expressivo do que o atual na representação em plenário. Merece destaque que quatro dos entrevistados defenderam a paridade como solução para o problema na composição da plenária, sendo que um deles destacou que os ambientalistas deveriam formar o maior segmento do Conama.

Além disso, a configuração atual da distribuição entre os representantes dos diferentes setores foi destacada de duas maneiras, seja como mecanismo de controle e legitimação de uma política de governo, seja como distorção, uma vez que os mais interessados na preservação do meio ambiente são os que menos representantes têm no processo de elaboração das resoluções.

Na avaliação dos entrevistados sobre as condições de intervenção no processo decisório do Conama, apenas dois deles responderam que tiveram amplas possibilidades neste aspecto, sendo que os dois chamaram atenção para aspectos negativos do processo. O entrevistado A declarou que os GTs e as CTs apresentam problemas sérios quanto ao debate, resultando que algumas matérias chegavam ao plenário ainda precisando de aperfeiçoamentos. Ressaltou ele também que algumas matérias têm sido encaminhadas pelo governo diretamente ao plenário, deixando de passar pelos trâmites normais, pelos GTs e Câmaras Técnicas. E o entrevistado D, que teve amplas condições de participação, destacou, entretanto, a falta de

possibilidade real de as entidades ambientalistas mudarem os rumos da votação, pois perfazem uma minoria do plenário.

Os demais entrevistados assinalaram que o processo decisório não dá amplas condições aos conselheiros de intervirem. O colaborador B justificou sua resposta pelo pouco tempo para análise das matérias nas três instâncias. O colaborador C também assinalou problemas de debate, ressaltando que os condutores das reuniões plenárias, muitas vezes, têm o papel de impedir a discussão, *“matando” todas as vezes que aparecia uma oportunidade de reflexão*. O colaborador E defendeu a existência de uma falsa impressão, a de que os conselheiros estão discutindo matérias para o bem do meio ambiente e das gerações futuras. Segundo ele, o que ocorre de fato é que, aqueles conselheiros alinhados com o governo federal não sabem o que está sendo votado, apenas acompanham a orientação da Casa Civil.

Atuação das entidades ambientalistas na resolução 369 / 2006

Foi arguido aos colaboradores sobre ter sido ativo, moderado ou passivo o tipo de atuação das entidades ambientalistas no processo de formulação da resolução 369 / 2006 do Conama. Três dos entrevistados assinalaram que a participação das entidades ambientalistas foi ativa; um não respondeu, pois não era conselheiro à época; e um achou a que participação foi moderada.

A atuação foi ativa por diversas razões. Para o entrevistado B, esta era a única forma de salvaguardar as APP's, porque, em caso contrário, elas não existiriam, sem dar explicações mais detalhadas sobre o assunto. Na opinião do entrevistado D, a participação foi ativa porque as entidades ambientalistas atuaram em todos os momentos do debate, inclusive extra-conselho, na rede de fóruns de ONGs, tendo como consequência a ampliação dos debates sobre a resolução 369/2006 nas reuniões oitivas pelas cinco regiões do país.

Para o entrevistado C, a participação foi ativa porque as entidades ambientalistas estavam em todos os momentos das discussões (GTs, CTs e

Plenária), embora não tenham sido capazes de reverter o quadro de flexibilização do uso das APPs, pois *não fez nada, não falou nada e deixou aquilo rolar*.

O entrevistado A destacou que a participação foi moderada, pois os ambientalistas não fizeram uso de todas as suas prerrogativas regimentais para tentar reverter o quadro, pois poderiam ter pedido vistas ao processo, questionado as matérias, etc. O entrevistado E não respondeu.

A respeito das dificuldades e facilidades detectadas pelos entrevistados no processo participativo na resolução 369 / 2006 do Conama, pode-se dizer que não existiram facilidades, apenas dificuldades. Os colaboradores destacaram somente o aspecto negativo do processo. Além disso, e como era de se esperar, a maior parte das dificuldades ressaltadas foram alvo de possíveis aperfeiçoamentos propostos pelos entrevistados.

O entrevistado A destacou que as observações realizadas na ocasião das reuniões regionais não foram levadas em consideração. Nesse ponto, vale destacar que, embora a proposta inicial dessas reuniões fosse apenas o esclarecimento e a consulta, algumas propostas foram encaminhadas e até incorporadas na resolução, conforme destacado no item inicial deste capítulo.

O entrevistado B destacou três dificuldades no processo: o fato de as entidades ambientalistas formarem uma minoria entre os conselheiros, a aliança entre o governo e o setor produtivo e a carência de recursos dos ambientalistas que os impossibilitou de contratar especialistas na área.

O entrevistado C destacou que a dificuldade para a participação foi o *lobby* do setor empresarial mineral junto ao governo em favor de um texto favorável aos seus interesses.

O entrevistado D assinalou que a dificuldade do processo foi a falta da ampliação da participação, pois, muitas vezes, os conselheiros representantes da entidades ambientalistas são cobrados por suas bases a respeito de posturas que nem sempre são de sua responsabilidade. O fato de ter sido aprovada uma resolução com pontos que favorecem a degradação das APPs, por exemplo, não

significa que os conselheiros ambientalistas não tenham trabalhado pela reversão desse resultado. Entretanto, eles são cobrados pelos seus pares de fora do conselho pelo fato de a aprovação dessa resolução ter ocorrido.

O entrevistado E também ressaltou como dificuldade a falta de recursos do setor ambientalista, o que os impossibilitou de contratar especialistas nas áreas temáticas demandadas, colocando-lhes em situação de desvantagem em relação ao setor produtivo. Restou-lhes apenas o apoio voluntário de instituições acadêmicas.

Assim, as expectativas demonstradas quanto aos resultados esperados na elaboração da resolução 369/2006 eram maiores do que as possibilidades do Conama de atendê-los. Nesse sentido, as colocações supracitadas do colaborador C, a respeito da atuação dos conselheiros, exemplificam este tipo de postura:

... quando você põe uma resolução ali: não será permitida a contaminação da água... Uma coisa importante para a vida de todas as pessoas, não tem quem no mundo... todo mundo precisa de água pura para viver. Então você vê os caras votando contra.

Entretanto, numa instância deliberativa como o Conama, espera-se que diferentes segmentos discutam e votem de acordo com as suas perspectivas e interesses. O interesse do empresário do setor mineral é viabilizar sua atividade econômica, por exemplo, e o interesse do ambientalista é a preservação de um bem difuso, que é de todos, o meio ambiente. Entretanto, ambos os interesses são legítimos e devem ser considerados e discutidos, como em qualquer instância democrática, que dá voz a todos os participantes, não importando a posição que ele defenda. Por isso, é suposto que todos devam ter a possibilidade de participar e votar de acordo com seu entendimento.

Ainda que seja possível assinalar que o Conama precisa de uma reformulação na distribuição das vagas aos representantes, pelo desequilíbrio do número de representantes entre os setores, nem todos eles têm a obrigação de levar em consideração apenas o interesse da preservação do meio ambiente. Outras perspectivas são possíveis e legítimas também.

Além disso, esteve presente no discurso dos ambientalistas a falta de uma visão que compatibilize a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, já que, em alguns momentos, a preservação foi defendida a qualquer custo, mesmo que resultando na inviabilidade das atividades econômicas. Assim, as posturas assumidas por alguns entrevistados se assemelha a uma tipificação do ambientalismo, assinalada no capítulo 1, cujo matiz é a preservação dos recursos naturais. Nesse sentido, as palavras do entrevistado E são exemplares desse tipo de posicionamento na relação entre as duas esferas:

...na verdade não era pra permitir ocupação de APP, essa que é a verdade. Ah, mas tem muito minério em APP!!! Qual é o problema? Ela tem uma importância estratégica econômica muito grande para qualquer país...

Por outro lado, esta visão corrobora uma abordagem ainda vigente na política ambiental brasileira, cujo tratamento da temática se dá de maneira segmentada, com características semelhantes às da década de 1970, sem uma visão compreensiva, conforme destacado no capítulo 2.

Especificidades do setor ambientalista

A pergunta que se referiu às especificidades do setor ambiental face aos demais setores teve o sentido de perceber se havia algum tipo de diferença na participação dos ambientalistas, dando maior ênfase, por exemplo, à alguma instância decisória do Conama. Entretanto, o que se destacou foram suas especificidades, enquanto grupo social comparado aos demais.

Dessa forma, foi possível a confirmação de respostas de outras questões, ou ainda, de pontos que eram destacados de maneira paralela ao tópico perguntado. O entrevistado A destacou que apenas o setor ambiental defende o meio ambiente, e que governo e setor empresarial possuem identidade nos interesses, a viabilidade das atividades econômicas.

Os entrevistados B, C e D destacaram que as entidades ambientalistas são as únicas comprometidas com a defesa dos interesses difusos, ou seja, a defesa do meio ambiente, indiferente a interesses econômicos. Adicionalmente, o que diferencia o setor ambientalista do segundo é o fato de serem mais “articulados”

que os demais setores, com processo próprio de eleição, listas de ONGs na internet e colégio eleitoral.

Para o entrevistado D, o setor ambientalista, por estar engajado na defesa do meio ambiente, tem mais legitimidade para defender suas propostas. Apesar de perfazerem uma minoria, conseguem mobilizar aqueles conselheiros que participam do Conselho, com compromissos além dos interesses de seu setor.

Vale destacar que um aliado do setor ambientalista foi o Ministério Público, tanto em nível federal quanto estadual, demonstrando, em algumas situações, estar em consonância com a defesa dos direitos difusos. Essa percepção foi possível tanto pela análise nas propostas apresentadas em reuniões públicas, principalmente na região norte, quanto pelas respostas dos entrevistados.

O entrevistado E destacou que a diferença do setor ambientalista face aos demais é o fato de ele se preparar melhor estudando as matérias das discussões. Interessante observar que, em vários momentos, nas respostas de outros conselheiros, destacou-se exatamente o contrário, a falta de preparo dos ambientalistas.

A composição de forças no âmbito do Conama foi destacada pelos entrevistados de maneira desvantajosa para o setor ambientalista. A articulação em torno da defesa dos interesses econômicos presentes na formulação de uma resolução permissiva à exploração mineral nas APPs se configurou no Conama de maneira organizada. As palavras do entrevistado C, à semelhança do que foi destacado no capítulo 3, exemplificam como se organizaram as forças hegemônicas e contra-hegemônicas:

...eu visualizava a coalizão de outros segmentos, do Ministério das Minas e Energia com as grandes incorporadoras, construtoras, com a Petrobrás, por exemplo. Indústria (...) estava todo o staff da Casa Civil, e do Ministério das Minas e Energia para defender os interesses da Petrobrás... A bancada do governo federal, passou a se reunir depois de uma certa época, que a coisa começou a ficar escancarada, não é, que eles se reuniam cinco dias antes na Casa Civil, e recebiam as ordens de como deveriam votar..

...Entre nós mesmos, com alguns pequenos setores... do Ministério Público... na busca de argumentação, de pareceres técnicos... Fazíamos coalizões fora do Conama, não é, com outras entidades que estivessem interessadas em apoiar.

Além disso, a desvantagem das entidades ambientalistas como força com menor poder de barganha nas discussões da resolução 369/2006 também foi destacada pelo entrevistado A:

O governo federal no governo Lula, tem tido um comportamento de bloco. Então, quem não vota com o governo está fora. Infelizmente a Dilma tem “tratorado” o plenário do Conama. Quando ela era do Ministério das Minas e Energia, agora ela é da Casa civil, então tem esse controle meio de trator. É uma característica petista.

Sendo assim, o setor ambientalista lutava pela defesa de um bem difuso respondendo tanto a uma maior amplitude de interesses, quanto a um número maior de pessoas interessadas diretamente na sua atuação no Conselho, entidades ambientalistas, que fizessem parte ou não do CNEA. Os setores do governo, por sua vez, respondiam aos interesses de grandes corporações do setor mineral, um grupo reduzido e organizado na sociedade civil.

No palco do Conama estavam representadas as forças sociais da sociedade civil em disputa por interesses restritos e difusos, que tinha o apoio, de ambos os lados, de segmentos do Estado, demonstrando, assim, a inexistência de contradição entre sociedade civil e Estado, conforme destacada no capítulo 1, uma vez que as mesmas forças sociais estavam presentes nas duas esferas.

O Conama pode ser entendido como um mecanismo não hierarquizado de tomada de decisão. Entretanto, aperfeiçoamentos se fazem necessários para aprimorar o seu funcionamento enquanto espaço de poder em disputa por visões de mundo, ou ainda, de interesses de menor alcance: a definição de padrões ambientais no processo produtivo.

Mais pesquisas seriam necessárias para averiguar a frequência do fenômeno, mas a atuação dos conselheiros das entidades ambientalistas parece se efetivar ao largo de filiações partidárias.⁹³ O entrevistado C foi um caso exemplar deste tipo de postura: ... *eu sou ambientalista, para mim, ambientalismo é supra-partidário*, apresentando um indicativo de que os partidos, realmente, não são eficazes em responder às demandas da pluralidade de interesses da sociedade civil, em especial das entidades ambientalistas. E espaços abertos à participação de entidades organizadas, como o Conama, são lugares onde estes interesses podem se manifestar e ter chance de ser atendidos.

Condições para exercer a participação

A pergunta sobre as condições da participação teve um duplo propósito: buscar a percepção dos entrevistados sobre as possibilidades que tinham no exercício de seu direito como conselheiros do Conama, além da confirmação das posições assumidas em respostas anteriores. Dessa forma, as respostas foram muito parecidas com alguns pontos destacados em momentos anteriores. Elas foram destacadas, a seguir, apenas com o propósito de contextualizar alguns pontos eventualmente não explorados nas perguntas anteriores.

As respostas dos colaboradores foram as seguintes: dois responderam sim (A e D); outros dois responderam que não (B e C), e um não respondeu. O entrevistado A declarou que, embora tenha tido oportunidade de exercer sua participação, não teve força política para modificar a resolução. O colaborador D afirmou que sim, pois teve amplas condições regimentais de participar do processo decisório e, além disso, realizou uma interlocução com as organizações da sociedade civil fora do conselho, tendo ouvidas suas sugestões.

⁹³ Conforme foi destacado anteriormente o ambientalismo é caracterizado pela diversidade. Por isso, não se exclui a atuação do ambientalismo através dos partidos, mas apenas que esse fenômeno, suprapartidarismo, foi observado nas entrevistas realizadas.

Para C, entretanto, o fato de o Ministério do Meio Ambiente financiar somente a passagem do conselheiro da entidade ambientalista foi um fator limitador para o setor, pois apenas ele freqüentava as reuniões do GT e da CT, o que empobrecia a compreensão das questões tratadas pelas matérias discutidas. E para C, a falta de apoio jurídico foi o fator preponderante para sua avaliação negativa das condições de exercício da participação.

Dessa forma, as avaliações negativas estavam relacionadas à ausência de apoio técnico, que, nas condições atuais, fica ao encargo do conselheiro conseguir. Assim, as diferenças de acesso aos recursos influenciam no acesso a informações especializadas sobre as matérias em discussão, conforme destacado anteriormente.

Além disso, o entrevistado D alegou que os conselheiros das entidades ambientalistas muitas vezes se inscrevem em Grupos de Trabalho sem uma visão crítica da sua capacidade de tratar dos assuntos debatidos, perdendo a oportunidade de indicar especialistas nas matérias:

... eu estou na Câmara Técnica, a minha Câmara Técnica criou um Grupo de Trabalho, então eu vou participar do Grupo de Trabalho. Quando, na verdade ali seria a grande oportunidade de ampliar a participação indicando diferentes pessoas... mais técnicos para participar, mas tem essa dificuldade.

Avaliação final quanto ao atendimento das demandas das entidades ambientalistas

Quanto ao resultado final da resolução 369 / 2006, três conselheiros avaliaram como negativo (A,B e C) e dois, como positivo (D e E). A avaliação negativa de A, B e C apresentam um fato em comum. Todos eles tinham expectativas além das possibilidades que um conselho colegiado deliberativo oferece, conforme destacado anteriormente. O primeiro justificou sua resposta por não ter conseguido barrar o processo de ocupação; o segundo, porque o setor ambientalista não conseguiu fazer com que prevalecessem suas posições ante os votos da maioria. E o terceiro destacou que os ganhos foram poucos e negociados. Aparentemente, os ambientalistas A, B e C esperavam que suas posições fossem simplesmente acatadas sem a devida negociação entre as partes envolvidas. Por mais que haja

problemas quanto à distribuição do número de representantes pelos segmentos, ainda que isso tivesse sido resolvido, o setor ambiental teria que negociar suas posições, como qualquer processo democrático de decisão.

Aqueles que avaliaram o resultado como positivo, ressaltaram, contudo, a desvantagem numérica dos ambientalistas e a pressão pela flexibilização do uso das APPs. Um deles –o entrevistado E- afirmou que a sociedade civil -leia-se entidades ambientalistas- teve um papel fundamental na exclusão de algumas atividades econômicas da resolução, cuja via de acesso seria a classificação como atividade de utilidade pública ou de interesse social.⁹⁴

Assim, a postura de quase todos os entrevistados em relação a desenvolvimento e meio ambiente era reativa e negativa, apontando para a incompatibilidade entre as duas esferas.

De uma maneira geral, os interesses do governo defendidos na elaboração da resolução 369/2006 foram assinalados em oposição aos do setor ambientalista. Considerando que o resultado final foi destacado de maneira negativa em relação às demandas dos conselheiros entrevistados, ainda que alguns resultados positivos tenham sido atingidos, o Conama pode ser entendido também como um aparato quase estatal.

Vale ressaltar que, embora o setor mineral tenha sido destacado pelos entrevistados como o setor favorecido no processo, uma grande quantidade de proposições à resolução, de acordo com seus interesses, foram reprovadas durante a sua elaboração nas três instâncias.

Por isso, os citados setores tiveram que submeter suas demandas ao crivo do conjunto dos representantes, e ter, muitas vezes, recusados seus pleitos. E o conselho, em função da multiplicidade de interesses em jogo e das limitadas condições de responder a todos eles, uma vez que muitos deles são contrapostos, é também regulador de conflitos sociais.

⁹⁴ A silvicultura em topo de morro, considerada também uma APP, foi uma atividade econômica excluída da resolução ainda na fase de discussão no GT de consolidação.

Nesse sentido, a reduzida representação do setor ambientalista no Conselho pode ter direta relação com esta característica, uma vez que um plenário composto majoritariamente pelo setor ambientalista, ou ainda, com uma paridade entre as forças sociais representadas, poderia pôr em risco o atendimento dos interesses da competitividade da produção, em função da possível enrijecimento dos padrões ambientais destinados às atividades econômicas.

Considerações finais

Assim, de acordo com as respostas dos entrevistados e com o material analisado das reuniões, dos GTs, CTGTB e plenária, o Conama, apesar de ser um mecanismo com potencial democratizante, cumpre um papel na revalorização do capital. Embora apresente potencial inclusivo das demandas de setores da sociedade civil, a participação de ONGs, como mecanismo de participação popular no processo decisório, em última instância, responde às demandas de viabilidade econômica do mercado.

Talvez por isso, sua composição mantenha o setor mais “radical” em um número que seja possível controlar. Dentro desse contexto, faz sentido a reclamação de alguns conselheiros ambientalistas sobre a composição atual do Plenário e a sua relação com os objetivos de uma instância decisória.

Por isso, o aumento do número de representantes das entidades ambientalistas é visto como um fundamental aperfeiçoamento para garantir condições de igualdade na intervenção desse segmento. Nesse sentido, um outro pleito importante seria o fim da indicação do governo federal de três das entidades ambientalistas, o que, no estado atual, se configura como uma grave interferência na independência na atuação destas entidades de um setor sub-representado.

A representação das entidades empresariais também é pequena. Entretanto, as potenciais alianças com setores do governo são mais facilmente configuradas, influenciadas pela disponibilidade de recursos do setor. Além disso, o setor contribui em campanhas eleitorais de membros do governo, nas três esferas, facilitando o forjamento de relações de força a ele favoráveis. Dessa forma, e em consonância com a visão de Hirsch destacada anteriormente, o Conama cumpre também um papel de regulador dos conflitos sociais. Por isso, a configuração atual da distribuição dos representantes pelos setores é aquela em que seja possível a inclusão das entidades ambientalistas no processo de elaboração dos ordenamentos

a serem adotados para o conjunto sem que, com isso, se comprometa a viabilidade do capital.

Foi possível perceber também a correlação de forças para a aprovação da resolução 369 / 2006, em que se destacou a aliança do Ministério das Minas e Energia e do setor mineral na elaboração da resolução 369 / 2006, que acabou por atrair outros setores, colocando os ambientalistas numa correlação de forças desfavorável, ainda que os ambientalistas, em alguns momentos, pudessem contar com alguns setores do Estado, com o Ministério Público Federal e Estadual.

Além disso, as entidades ambientalistas participantes do Conama apresentaram uma visão até certo ponto despolitizada do meio ambiente. Este tópico não foi alvo de investigação, entretanto, a partir da análise das respostas de questionários e entrevistas, foi possível perceber uma visão um tanto ingênua do processo, focando a crítica apenas em seu aspecto ambiental, deixando de lado a relação em seu aspecto mais geral entre capitalismo, desenvolvimento e degradação do meio ambiente.

A ausência desse tipo de correlação contribui com o processo, destacado por Hirsch, de coisificação das instituições, em consequência da separação das formas sociais, políticas e econômicas, que garantem o exercício do poder de coerção sobre a ação individual, assim como a manutenção e a reprodução da sociedade capitalista.

Dessa forma, ao se deixar de lado uma crítica mais profunda ao processo de degradação ambiental, mantêm-se intactos os padrões insustentáveis de produção e consumo capitalistas, que necessitam cada vez mais de insumos, como o minério de ferro encontrado em morros e encostas, áreas classificadas como de preservação permanente. E a exploração mineral continua permitida nessas áreas, por serem classificadas como de utilidade pública pela resolução 369 / 2006.

Nesse sentido, o suprapartidarismo seria uma forma desconexa de enfrentamento da questão ambiental, que, ao negar uma maneira importante na construção de uma política ambiental, se imiscui de um lugar onde forças sociais

também disputam hegemonia no estabelecimento de soluções para o problema ambiental.

Ainda assim, os ambientalistas conseguiram impor limitações na exploração das Áreas de Preservação Permanentes, aprovando artigos restritivos para a exploração dessas áreas pelo setor mineral e demonstrando também que a democracia política faz parte do contexto de socialização capitalista. Afinal, demonstrou-se que uma força não hegemônica possa ter seus pleitos atendidos pelo processo decisório.

As políticas ambientais brasileiras certamente precisam de uma reorganização, sendo o seu problema principal a subdivisão em diferentes esferas de decisão das questões temáticas do meio ambiente, o que dificulta uma visão mais integrada e multidisciplinar sobre o assunto.

Além disso, para um tratamento mais amplo da questão também se vislumbra a possibilidade de uma maior integração interministerial, entre, por exemplo, o Ministério das Minas e Energia e o do Ministério do Meio Ambiente.

Dessa forma, seria possível um planejamento mais efetivo das agendas das duas entidades públicas. Com isso, seria evitado o choque direto de visões em momentos chave, como o licenciamento ambiental, em que o empreendedor precisa de celeridade na aprovação de suas licenças por parte do órgão licenciador, que, por sua vez, necessita de tempo para a análise dos fatores ambientais impactados no futuro empreendimento e, muitas vezes, exige mais rigor na realização dos estudos ambientais.

Configura-se assim uma situação em que cada um dos envolvidos se atém à exclusividade de seu enfoque, num processo negocial em que todos saem perdendo, seja na objetividade necessária do processo, seja pelo atendimento de condicionantes ambientais “a toque de caixa”, sem os devidos cuidados para que tais iniciativas tenham o efeito esperado na compatibilização entre desenvolvimento e preservação ambiental.

Se essa visão integrada e multidisciplinar entre os ministérios estivesse em vigor, talvez esse desgastante processo não tivesse ocorrido, ou pelo menos ocorrido em menor intensidade, pois as discussões para fins decisórios já teriam sido iniciadas antes mesmo das discussões no âmbito do Conama. Nesse caso, talvez uma resolução com o objetivo de se regulamentar casos excepcionais de uso nas APPs não fosse necessária.

Este trabalho, ainda que não tenha apresentado informações conclusivas em muitos aspectos, permitiu elucidar caminhos a serem explorados em futuras pesquisas. Dentre eles, destaca-se o levantamento e análise do processo de elaboração de outras resoluções do Conama, buscando averiguar se os mesmos fenômenos observados nesta pesquisa se confirmam.

Assim, acreditamos que tenha fornecido contribuições sobre a discussão da temática da participação de entidades da sociedade civil em instâncias decisórias.

Enfim, a nossa hipótese de trabalho foi confirmada. A análise de documentos produzidos pelo processo decisório da resolução 369/2006, das entrevistas e questionário, elucidou que, apesar da desvantagem numérica e de recursos, as entidades ambientalistas conseguiram interferir na elaboração da resolução 369/2006, introduzindo medidas restritivas na exploração das APPs. Dessa forma, procuramos demonstrar que as entidades ambientalistas, apesar de tudo, também tiveram atuação importante nesse processo decisório, ainda que a capacidade do setor de intervenção no processo do Conama esteja aquém das condições de igualdade presumidas em uma democracia.

Referências bibliográficas

ALBAGLI, Sarita. *Geopolítica e Biodiversidade*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998.

ACSELRAD, Henri. Política ambiental e discurso democrático: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. In: SILVA, Jacqueline Oliveira e PEDLOWSKI, Marcos A. (org.). *Atores sociais, participação e ambiente*. Porto Alegre: Decasa, 2008: 13 - 39.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. A participação social no licenciamento ambiental da Bahia. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável – UNB. Brasília, 2006.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto e MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

_____. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CABRAL, Eugênia Rosa. Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências. Tese de Doutorado, Doutorado em Sociologia e Política, UFMG. Belo Horizonte, 2007.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas: Papyrus, 1994.

CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. *Movimentos sociais urbanos*. México: Siglo Veintiuno, 1974.

_____. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CONAMA. Relatório Geral da Secretaria do Conama. Reunião Pública de Belém – PA. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir672/RelatCONAMA-Belem.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório Geral da Secretaria do Conama. Reunião Pública de Belo Horizonte – BH. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir673/RelatCONAMA-BH.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório Geral da Secretaria do Conama. Reunião Pública de Goiânia – GO. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir675/RelatCONAMA-GO.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório Geral da Secretaria do Conama. Reunião Pública de Porto Alegre - RS. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir675/RelatCONAMA-POA.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório Geral da Secretaria do Conama. Reunião Pública de Recife - PE. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir674/RelatCONAMA-REC.pdf>. Acesso 18/06/2009.

_____. Relatório de participação das entidades ambientalistas. Reunião Pública de Belém - PA. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir672/RelatONG-Bel.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório de participação das entidades ambientalistas. Reunião Pública de Belo Horizonte - BH. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir673/RelatONG-BH.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório de participação das entidades ambientalistas. Reunião Pública de Goiânia - GO. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir675/RelatONG-GO.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório de participação das entidades ambientalistas. Reunião Pública de Porto Alegre - RS. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir671/RelatONG-POA.pdf>. Acesso 09/06/2009.

_____. Relatório de participação das entidades ambientalistas. Reunião Pública de Recife - PE. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir674/RelatONG-REC.pdf>. Acesso 14/06/2009.

_____. Relatório de participação do setor produtivo. Reunião Pública de Belém - PA. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir672/RelatSetProd.pdf>. Acesso 09/06/2009.

_____. Relatório de participação do setor produtivo. Reunião Pública de Belo Horizonte - BH. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir673/RelatSetProd.pdf>. Acesso 09/06/2009.

_____. Relatório de participação do setor produtivo. Reunião Pública de Goiânia - GO. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir675/RelatSetProd.pdf>. Acesso 09/06/2009.

_____. Relatório de participação do setor produtivo. Reunião Pública de Porto Alegre - RS. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir671/RelatSetProd.pdf>. Acesso 09/06/2009.

_____. Relatório de participação do setor produtivo. Reunião Pública de Recife - PE. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao.dir674/RelSetProd-REC.pdf>. Acesso 18/06/2009.

_____. Transcrição da septuagésima oitava reunião plenária. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir595/Result78RO.pdf>. Acesso 06/04/09

_____. Transcrição da sexta reunião da Câmara Técnica de Gestão do Território e de Biomas. <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir491/Transcr6CTGTB230404.doc>. Acesso 05/04/09

FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção ao meio ambiente*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002.

GIL, A.C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

_____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. *The ecopolitics of development in Third World: politics and environment in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, 1991.

HAGUETE, M. T.F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2000.

HIRSCH, Joachim. ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del Estado capitlaista? *Revista de Sociologia e Política* 24, jun. 2005: 165-175.

_____. Forma política, instituições políticas e Estado. *Crítica Marxista* 24, 2007: 09 – 25.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, K. *Contribuição a crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro. *Teoria Política Moderna*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

PÁDUA, J. A. degradação do berço esplêndido. Um estudo sobre a tradição original da ecologia política brasileira. Tese de Doutorado, Doutorado Ciência Política e Sociologia, IUPERJ / Universidade Cândido Mendes, 1997.

_____. O ambientalismo e os movimentos sociais. Relatório do 'Seminário *Desafios e perspectivas do movimento ambientalista brasileiro*'. Brasília: Fundação Francisco, 1995 apud FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção ao meio ambiente*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Conama - Parlamento do Meio Ambiente. www.ambientebrasil.com.br acesso em 11/12/ 2007.

Regimento interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Conama. <http://www.conama.gov.br>. Acesso 08/11/ 2007

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Porto Alegre: Editora Globo, 1973.

SARTI, Ingrid. *Da outra margem do rio. Partidos políticos em busca da utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.

TONI, Fabiano. Novos rumos e possibilidades para os estudos dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, São Paulo, n. 52, 2^o semestre de 2001: 79-104

TOURAINE, Alain. An introduction to study of social movements. *Social Research* vol. 52, n.4, 1985: 749 – 787.

_____. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

VIEIRA, Liszt e BREDARIOL, Celso. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

VIOLA, Eduardo J. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 26 (4), out./dez. 1992: 81-104.

_____. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 03, 1987: pag. 02 – 17.

Questionário

Nome:

Idade:

Formação:

Entidade / organização que representa:

1. Destaque cargo (s) / função (ões) e ano que exerceu das três últimas experiências profissionais.
2. Qual (is) a (s) principal (is) área (s) de atuação da sua organização?
3. Como o Sr.(a) avalia o funcionamento do Conama nos seguintes quesitos:
Acesso a informação: () ruim () bom () ótimo, Explique
Liberdade de expressão: () ruim () bom () ótimo, Explique
4. Participação nos GTs, nas CTs e no Plenário: () ruim () bom () ótimo.
Explique.
5. O sr. (a) acha que a composição do plenário influi no resultado final da elaboração de resoluções? Como? Qual (is) aperfeiçoamento (s) devem ocorrer no funcionamento do Conama?

O (a) sr. (a) acha que o processo decisório de aprovação de resoluções do CONAMA dá amplas condições dos conselheiros ou participantes intervirem?

Por que?
6. De que forma atuou na formulação da Conama 369/2006?
7. Como foi a participação da sociedade civil na elaboração / aprovação da Resolução Conama 369 /2006?

Ativa () Moderada () Passiva () Porque?
8. O que dificulta/dificultou e/ou facilita/facilitou essa participação?

9. O que tem diferenciado a participação da sociedade civil relativamente a outros segmentos, no Conama e, em particular, na elaboração/aprovação da Conama 369/2006?

10. O Sr. (a) acha que teve amplas condições de exercer sua participação na formulação da Conama 369 / 2006? Por que?

11. Como o senhor (a) avalia o resultado final da Conama 369 / 2006? Foi positivo ou negativo em relação às demandas da sociedade civil? E por que?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)