



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS  
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
NÍVEL: MESTRADO



**GESTÃO COMPARTILHADA: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL  
DE MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA.**

**EDWIGES CONCEIÇÃO CARVALHO CORRÊA**  
ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA  
CO-ORIENTADOR: PROF.DR. MARCELO RODRIGUES MENDONÇA

GOIÂNIA  
NOVEMBRO DE 2008

**EDWIGES CONCEIÇÃO CARVALHO CORRÊA**

**GESTÃO COMPARTILHADA: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO  
MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da Universidade Federal de Goiás para a obtenção de título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Natureza e produção do espaço

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

Co-orientador: Prof. Dr. Marcelo Rodrigues Mendonça

Goiânia, novembro de 2008

**EDWIGES CONCEIÇÃO CARVALHO CORRÊA**

**GESTÃO COMPARTILHADA: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO  
MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós – Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio – Ambientais da Universidade Federal de Goiás, para a obtenção do grau de Mestre, aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos – Membro Titular

---

Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro – Membro Titular

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira – Orientadora

---

Prof. Dr. Marcelo Rodrigues Mendonça - Co-orientador

Goiânia, novembro de 2008.

Á Joaquina, minha mãe e a João, meu pai,  
pela vida e pelas lições de simplicidade e  
determinação para as lutas cotidianas. Aos  
meus sobrinhos e sobrinhas que,  
pertencentes à geração do futuro, possam  
desfrutar de um mundo novo.

## AGRADECIMENTOS

### Memória

Amar o perdido  
deixa confundido  
este coração.

Nada pode o olvido  
contra o sem sentido  
apelo do Não.

As coisas tangíveis  
tornam-se insensíveis  
à palma da mão

Mas as coisas findas  
muito mais que lindas,  
essas ficarão.

**Carlos Drummond de Andrade**

Ser admitida no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Pesquisa e Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, foi para mim a realização de um sonho. Estudar na UFG, o que não pude fazer na graduação, possibilitou-me ampliar minhas perspectivas de aprendizado e desejar buscar mais e mais o conhecimento que me permita contribuir para a construção de uma sociedade mais solidária e menos desigual.

Venho de uma formação de graduação em História e Direito, cursadas na Universidade Católica de Goiás. No período do primeiro curso tive a oportunidade de participar de uma militância política comprometida com as lutas de transformações sociais e busca por um mundo mais justo. Nessa trajetória, a recente oportunidade de participar do curso de mestrado em Geografia na UFG, ampliou minhas responsabilidades enquanto cidadã, que além de conhecimento, essa oportunidade aprofunda em mim a consciência de que é preciso contribuir, cotidianamente, para a conquista de uma sociedade nova.

A realização desse singelo trabalho, só foi possível por ter contado com o apóio, o incentivo e a colaboração de muitas pessoas, cada uma à sua maneira e possibilidades. Aos professores do IESA, na pessoa do Prof. Drº. João Batista de Deus, nosso Diretor, meu profundo agradecimento pela convivência e oportunidade de usufruir da experiência e ensinamentos de todos. Àqueles que diretamente foram meus mestres em sala de aula, minha reverência por tudo que me foi acrescentado, Eguimar Felício Chaveiro, Selma

Simões de Castro, Cláudia Valéria de Lima, Alecssandro José Prudêncio Rattes, Carlos Eduardo Santos Maia, Lana de Souza Cavalcanti e Luciana Maria Lopes. Esse agradecimento estende-se aos funcionários do IESA, em nome de Charles Calisto Souza que, pacientemente, sempre nos atendeu com presteza e dedicação.

Ao professores Eguimar Felício Chaveiro e Sandra de Fátima Oliveira, obrigada pelas valiosas observações quando da banca de qualificação, o que me oportunizou corrigir o roteiro e readequar a pesquisa.

Um agradecimento mais que especial à Professora Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira, que com paciência, profundo conhecimento intelectual e elegância, conduziu-me nessa pesquisa, contribuindo para a sua realização e para meu crescimento pessoal e profissional.

Sou profundamente grata ao Prof. Dr<sup>o</sup>. Marcelo Rodrigues Mendonça que como Co-orientador, na simplicidade de um intelectual comprometido com as lutas de transformação social, trouxe uma grande contribuição e sentido de esperança às nossas inquietações cotidianas.

Aos meus colegas de curso, pela convivência, discussões e solidariedade que sempre engrandeceram nosso aprendizado, minha gratidão a todos pela oportunidade de tê-los conhecido como pessoas e que passaram a fazer parte de minha vida. Uma deferência especial aos colegas do grupo de pesquisa coordenado pela Professora Celene Barreira, Miraci Kuramoto Nucada, Marcelo de Mello e Marcelo Antunes por terem contribuído com os rumos da realização dessa pesquisa.

Também, meu muito obrigada aos que contribuíram para a realização de detalhes imprescindíveis para que concluíssemos este trabalho, Cristiana Fernandez pela sempre presente e cuidadosa colaboração na revisão e formatação desse texto, Loçandra Borges, pela elaboração dos mapas utilizados, Márcia Pelá, Vânio Fornazier e Romualdo Pessoa Campos Filho, pela prestigiosa colaboração na finalização desse trabalho.

Para a realização desta pesquisa, foi de fundamental importância a colaboração de amigos e pessoas ligadas as instituições e órgãos que nos concederam documentos, entrevistas e alguns dispensaram seu tempo nos ajudando a conhecer melhor o tema discutido. Assim, agradeço com afeto a Emiliano Lobo de Godoi, pela sempre presente contribuição, a Odete Whadi Ghannam, Nivaldo Santos, à Agência Municipal de Meio

Ambiente, aos conselheiros, aos ex-presidentes, Osmar Pires Martins Júnior e John Mivaldo, ao atual presidente Clarismindo Júnior, pelos esclarecimentos, à Secretaria Municipal de Planejamento de Goiânia, à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos – Semarh, enfim, a todas as pessoas que contribuíram minha gratidão. Aos colegas da Semarh, pela convivência entre 2005 e 2006, que muito contribuiu com meu aprendizado sobre os problemas ambientais.

Ainda, meu agradecimento ao Sindicato dos Professores do Estado de Goiás, na pessoa de sua presidenta Márcia Alencar, pela oportunidade de continuar a realização desse trabalho.

Aos amigos de muitas jornadas, Marcos Araújo, Helenice Vieira, Toquinho, Alzair Monteiro, Neuraci, Margareth Arbués, Geovana Reis e Goiás do Araguaia L.V. Júnior, pela fraterna convivência.

Por fim, meu reconhecimento e profundo agradecimento ao Partido Comunista do Brasil, na pessoa de nosso Presidente Luiz Carlo Orro e no exemplo de luta de Aldo Arantes, aos amigos e camaradas com os quais tive a oportunidade de conviver e compreender, desde os tempos de Viração, que apesar das dificuldades e revezes, é possível lutar e sonhar com a construção de um mundo mais humano, mais solidário, no qual a vida seja celebrada com igualdade de oportunidades e sem preconceitos.

A todos que contribuíram com minha história de vida, pela convivência, pela solidariedade, pelos aprendizados cotidianos, meu afeto e agradecimento, se mais não fiz nesse trabalho, foi por minhas próprias limitações, e ainda as tenho em grande medida.

É preciso sonhar,  
Mas com a condição de crer em nosso  
sonho,  
De examinar com atenção a vida real,  
De confrontar nossa observação com nosso  
sonho,  
De realizar escrupulosamente nossa fantasia.  
Sonhos: acredite neles.  
*Vladimir Ilich Ulyanov (Lenin)*

### **Rosa de Hiroshima**

Pensem nas crianças  
Mudas telepáticas  
Pensem nas meninas  
Cegas inexatas  
Pensem nas mulheres  
Rotas alteradas  
Pensem nas feridas  
Como rosas cálidas  
Mas oh não se esqueçam  
Da rosa da rosa  
Da rosa de Hiroshima  
A rosa hereditária  
A rosa radioativa  
Estúpida e inválida  
A rosa com cirrose  
A anti-rosa atômica  
Sem cor nem perfume  
Sem rosa sem nada.

*Vinicius de Moraes*

## RESUMO

Essa pesquisa apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais – IESA, da Universidade Federal de Goiás – UFG, discute o processo de gestão compartilhada e controle social nos conselhos municipais de meio ambiente, a partir da descentralização da política nacional de meio ambiente estabelecida com a instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA, estabelecido pela Lei 6938/81. Apresenta os conflitos de interesses político-sociais na gestão ambiental, tendo como objeto de análise a experiência do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia. Apresenta uma abordagem da relação Estado e sociedade civil no processo de descentralização/centralização da gestão pública na perspectiva de rompimento do paradigma de centralização do poder de decisão e de gestão do território local apenas no âmbito das instituições governamentais. Por fim, analisamos o difícil processo de participação da sociedade civil organizada nos espaços de exercício de poder político, sobretudo o complexo processo de uma gestão compartilhada e controle social nas ações de políticas públicas ambientais, entre o poder público municipal e a sociedade goianiense, representada pelos conselheiros.

**PALAVRAS-CHAVES:** Política Ambiental no Brasil; Gestão Compartilhada; Controle Social; Descentralização Política; Gestão do Território.

## ABSTRACT

This research presented to the Research Program and Post-graduation in Geography of the Socio-environmental Studies Institute of the Universidade Federal de Goiás – UFG, discusses the process of shared management and social control in the environment municipal councils based on the decentralization of the environment national politics established with the Environment National System according to the Law 6938/81. It presents the conflicts of social-political interests in the environmental management, aiming as analysis object the experience of the Environment Municipal Council of Goiânia. It presents an approach of the State relationship and civil society in the process of public management decentralization/centralization with a perspective of the paradigm of the power centralization of decision and management of the local territory only on the government institutions. It is also analyzed the difficult process of the organized civil society participation in the spaces of the political power command, above all the complex process of a shared management and social control in the environmental public political actions concerning to the municipal public power and the goianiense society represented by the counselors.

**KEY WORDS:** Environmental Politic in Brazil, Shared Management, Social Control, Political Decentralization, Territorial Management.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Mapa dos municípios que possuem Conselhos de Meio Ambiente constituídos (2008)	62
Figura 02. Mapa de localização das áreas verdes de Goiânia (2007)	76
Figura 03 Mapa das áreas de risco e habitações subnormais segundo as regiões de Goiânia (2003).	77
Figura 04. Quadro representativo da evolução de participação de entidades e órgãos no Commam.	83
Figura 05. Gráfico de participação das representações com assento no Commam	84
Figura 06. Gráfico: Evolução de arrecadação ano 2004 a 2008	87

## LISTA DE SIGLAS

AGMA - Agência Goiana do Meio Ambiente  
AMMA – Agência Municipal de Meio Ambiente  
APA – Área de Proteção Ambiental  
CEMAM – Conselho Estadual de Meio Ambiente  
CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos  
CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético  
CIPAM – Comitê de integração de políticas ambientais  
CMMAD – Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
COMMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente  
CONABIO – Comissão Nacional de Biodiversidade  
CONACER – Comissão Nacional do Programa do Cerrado Sustentável  
CONAMA – Conselho nacional de Meio Ambiente  
DEMA – Delegacia Estadual de Meio Ambiente  
ECO/92 – Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente  
EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
FEMA – Fundo Estadual de Meio Ambiente  
FEMAGO – Fundação Estadual de Meio Ambiente  
FMMA – Fundo Mundial de Meio Ambiente  
FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAAI – Programa de Ações Ambientais Integradas  
PNUMA – Programadas Nações Unidas para o Meio Ambiente  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental  
SEMAGO – Superintendência Estadual de Meio Ambiente de Goiás  
SEMARH – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos  
SEMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente  
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente  
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

RESUMO .....	ix
ABSTRACT .....	X
LISTA DE FIGURAS .....	XI
LISTA DE SIGLAS .....	XII
INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE.....	20
1.1 – Aspectos históricos.....	20
1.2 O sistema nacional de meio ambiente - sisnama - como instrumento da política ambiental .....	27
1.3 Aspectos gerais do movimento ambientalista no brasil.....	34
CAPÍTULO II - ROMPENDO O CERCO: O PROCESSO DE REABERTURA POLÍTICA NO BRASIL E A INSERÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS .....	39
2.1 - Aspectos teóricos e conceituais.....	39
2.2 - A evolução dos conselhos no Brasil.....	41
2.3 - A importância do município na descentralização da administração pública .....	45
2.4 – Gestão pública compartilhada: participação e controle social .....	49
2.5 – Os conselhos de meio ambiente e o papel da sociedade civil.....	55
2.5.1 - Os conselhos de meio ambiente no estado de Goiás .....	56
2.6 – A importância da conferência estadual de meio ambiente para a participação da sociedade civil .....	63
CAPÍTULO III – O TERRITÓRIO COMO PALCO POLÍTICO E A GESTÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA.....	67
3.1 – A gestão do território no plano da política ambiental.....	67
3.2 - Goiânia - uma cidade verde?.....	73
3.3 - O conselho municipal de meio ambiente de Goiânia – aspectos históricos e de gestão.....	80
3.4 - O mito da descentralização .....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	94
REFERÊNCIAS .....	98
ANEXOS.....	104
ANEXO 1- Mapa de localização do município de Goiânia.....	104
ANEXO 2. Órgãos e entidades que compõem o conselho municipal de Goiânia. ....	105
ANEXO 3. Quadro de número de atas analisadas do conselho municipal de meio ambiente de Goiânia, que foram disponibilizadas para análise.....	107
ANEXOS 4. Quadro da participação nas reuniões do conselho municipal de meio ambiente.....	108
ANEXO 5. Tabelas e gráficos referentes as áreas verdes por região e habitantes da área urbana de Goiânia. ....	117
ANEXO 6. questionário sobre atuação do conselho de meio ambiente de Goiânia. ....	119

## INTRODUÇÃO

A questão ambiental tem sido uma preocupação recorrente na atualidade. Inúmeras discussões e iniciativas do movimento de defesa do meio ambiente, do setor privado e do poder público, têm colocado o meio ambiente na agenda política do Estado.

A Geografia tem valorizado a discussão das questões ambientais, como um importante elemento para a compreensão dos aspectos sócio-espaciais.

O destaque que os problemas ambientais apresentam colocou novos desafios para as políticas de Estado, para os movimentos sociais e aos pesquisadores em todo o mundo. A temática ambiental passou a incorporar o cotidiano da pesquisa, da discussão e proposição de política para o setor, nesse universo de desafios a Geografia incorporou a temática sobre meio ambiente, inclusive com a preocupação de desenvolver novos conhecimentos. No dizer de Gonçalves,

A crescente conscientização acerca da questão ambiental vem possibilitando o ressurgimento da velha utopia dos geógrafos de promover a tão propalada abordagem de síntese da relação homem/meio (1995, p. 309).

O meio ambiente é um complexo conjunto de elementos que envolvem a vida em nosso planeta, para Christofolletti,

Envolvem mudanças setoriais dos elementos ar, água, terra e seres vivos, consubstanciadas nos estudos sobre as características quantitativas e qualitativas delineadas nas pesquisas em climatologia, hidrologia, geomorfologia, geologia, biologia e ecologia, por exemplo, e na análise das organizações espaciais (geografia) (1995, p. 334).

Não há como desvincular o meio ambiente das ações humanas. Um dos eventos que contribuiu para introduzir na sociedade, de forma oficial, a preocupação com o meio ambiente foi a realização da conferência do meio ambiente humano, na cidade de Estocolmo.

A Conferência de Estocolmo (1972) tem grande importância para o tratamento da questão ambiental a partir dos órgãos da ONU – Organização das Nações Unidas. Neste evento, elaborou-se um plano de ação para o meio ambiente, no qual foram listadas 109 recomendações para os países membros, tratando de temas como “poluição, manejo dos recursos naturais, avaliação ambiental e os impactos do modelo de desenvolvimento no ambiente humano” (RIBEIRO, 2001, p. 81).

Entretanto, essa Conferência não conseguiu fazer uma leitura, a nosso ver, mais adequada das causas socioeconômicas dos problemas ambientais. Apresentava o aumento da população, particularmente nos países pobres, como uma causa fundamental destes problemas, ao lado da utilização dos recursos naturais, em grande escala, principalmente pelas indústrias. Uma das principais medidas foi a política de controle populacional, promovendo-se, por meio dos governos dos países pobres, as cirurgias de laqueadura em grande número de mulheres e a distribuição em massa de anticoncepcionais.

A criação do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, foi o principal resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano. Voltado para a temática ambiental, num primeiro momento, sofreu resistência dos países considerados do Terceiro Mundo, por entenderem que seria um órgão com o objetivo de impor regras que deveriam frear o desenvolvimento que tanto necessitavam.

Com o passar do tempo, o PNUMA ganhou peso institucional na ONU, coordenou o Fundo Mundial para o Meio Ambiente e conseguiu introduzir a discussão sobre meio ambiente na pauta política de vários países, bem como auxiliou na promoção de uma maior articulação na ordem ambiental internacional. No Brasil, a consequência mais efetiva foi a promulgação da Lei 6.938/81 que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA, recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Outra importante iniciativa da ONU foi a criação, em 1983, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o objetivo de elaborar uma “agenda global para a mudança”, enfocando as relevantes questões ambientais com a perspectiva de elaborar recomendações, no plano econômico e social, que integrassem países, particularmente os considerados em desenvolvimento, com o objetivo de obter políticas que corroborassem para a “interrelação de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento”, (1991, p. 11). O que, nas palavras da presidente da Comissão, seria,

[...] recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento econômico e social e leve à consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento (1991, p. 11).

O trabalho da Comissão contribuiu para a realização da Conferência da Terra, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, mais conhecida como Cúpula da Terra ou Rio-92. Para o mundo, a esperança da construção de uma nova agenda política favorável ao desenvolvimento de todos os povos foi depositada no trabalho dessa Comissão, bem como nas decisões tomadas na Rio-92.

O depoimento de um dos participantes da Audiência Pública realizada na cidade de Nairóbi, África, aos 23/09/1986, destaca essa perspectiva,

Se os desertos estão se expandindo, as florestas desaparecendo e a desnutrição aumentando, se as condições de vida dos habitantes de áreas urbanas estão piorando, não é devido à falta de recursos, mas ao tipo de políticas adotadas por nossos dirigentes, pelos grupos de elite. A negação dos direitos e dos interesses de pessoas está nos levando a uma situação na qual só a pobreza terá um futuro próspero na África. Nossa esperança é que esta Comissão, a Comissão Mundial, não negligenciará os problemas dos direitos humanos na África e buscará enfatizá-los, pois trata-se de pessoas que têm direitos, que são cidadãos maduros e responsáveis, capazes de participar do desenvolvimento e da proteção ao meio ambiente (COMISSÃO, 1991, p. 51).

Compreendo que meio ambiente não significa tão somente a preservação pura dos recursos naturais, mas, sobremaneira, a integração do ser humano a esse meio e as relações sócio-econômicas que desenvolve no processo produtivo. Na primeira parte da dissertação procuramos fazer uma abordagem na perspectiva desse entendimento. No primeiro capítulo, a opção foi por realizar uma reflexão sobre o referencial teórico/conceitual utilizado no decorrer da pesquisa, tendo como base a discussão da construção da política ambiental no Brasil, seu processo histórico e os reflexos sócio-espaciais a partir dos conflitos que ocorrem entre o interesse social de preservação ambiental e a expansão do desenvolvimento capitalista.

O depoimento de um participante da Audiência Pública realizada pela Comissão Mundial na cidade de São Paulo, Brasil, aos 28/10/1985, nos ajuda a compreender o sentido da vida no seu aspecto mais amplo, ao reportar-se à discussão feita acerca dos problemas ambientais, destaca,

Vocês falam muito pouco de vida e falam muito em sobrevivência. É muito importante lembrar que quando acabam as possibilidades de vida, começam as possibilidades de sobrevivência. E há povos, aqui no Brasil, especialmente na região amazônica, que ainda vivem, e esses povos que ainda vivem não querem decair ao nível da sobrevivência (COMISSÃO, 1991, p. 43).

Ainda que no limite do alcance de cada povo, há resistência ao, cada vez mais complexo, avanço do capital. Há sabedoria nas palavras de cada um, faltam-lhes as oportunidades de participação nos processos decisórios de gestão e de acesso às riquezas produzidas.

Com a preocupação de entendermos essa estrutura sócio-política é que desenvolvemos a segunda parte da dissertação. No segundo capítulo, procuramos desenvolver, como primeira vertente de análise, uma breve discussão sobre o surgimento dos Conselhos no Brasil como instrumentos que buscam promover a participação de setores sociais na administração pública e, por conseguinte, legitimar o conceito de democracia participativa.

A segunda vertente de análise apresentada foi a importância dos municípios para a política de descentralização, democracia e fortalecimento do governo local, até porque na atual Constituição abriu a possibilidade da participação popular na gestão pública de importantes setores da administração. Inovou ao propor a integração de direitos sociais e coletivos, é, por isso, considerada a *Constituição Cidadã*. No parágrafo único do Art. 1º anuncia que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 2005, p. 08), esse princípio fundamental, assegurou algumas medidas legais que possibilitaram a participação popular como as audiências públicas e os conselhos setoriais de gestão compartilhada, o que, de certa forma, viabiliza o *controle social* sobre a gestão pública, dividindo a responsabilidade entre os órgãos públicos e a sociedade civil.

Existem conselhos na área da saúde, educação, conselhos de assistência social, conselhos do trabalho, conselhos da criança e do adolescente, da cultura dentre outros. Nessa pesquisa, buscamos fazer a análise sobre o processo de gestão compartilhada e *controle social* dos conselhos municipais de meio ambiente e avaliar os resultados das políticas públicas de meio ambiente elaboradas pelos referidos órgãos. Esse foi o foco da terceira parte da pesquisa que ora apresentamos. Assim, no terceiro capítulo, fizemos um estudo exploratório sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente do município de Goiânia. A capital de Goiás, fundada em 1933, fruto de um processo político de ascensão de uma nova oligarquia estadual, articulada à política nacional desenvolvimentista e de Marcha para o Oeste, foi pensada para ser uma cidade planejada. É considerada,

particularmente pelo poder público municipal, como uma cidade *ecologicamente correta*, entretanto, é fato que Goiânia possui problemas ambientais comuns à maioria das cidades brasileiras.

O Estado brasileiro possui um histórico de gestão centralizada. As políticas públicas são geradas por um centro, geralmente na esfera federal, que as repassa para a execução nas esferas estadual e municipal. A Constituição de 1988, em decorrência do princípio do pacto federativo, atribuiu competências política, econômica, legislativa e administrativa, em igualdade de condições para as três esferas administrativas. Com isso, aumentou as possibilidades de decisão local, pelo menos no plano legal e formal, das competências reservadas a cada ente federado.

O surgimento e a organização dos conselhos, principalmente dos municipais, fez com que a idéia de participação e controle da sociedade civil, tomasse corpo e o projeto de descentralização foi disseminado nos mais diversos setores da gestão pública.

Tal aspecto indica que a gestão pública no Brasil tem buscado uma mudança. Após o fim do regime militar de 1964, a redemocratização abriu espaço para o crescimento da participação popular, por meio de diversos movimentos sociais. Busca-se a afirmação da cidadania, sendo que esta, a nosso sentir, está sendo construída com a persistente luta de diversos movimentos sociais e de outros setores que atuam na vida política da sociedade como as universidades, sindicatos, associações profissionais, dentre outros.

Na área ambiental, esse aspecto é notório, entretanto, não sem conflitos e embates entre interesses sociais e do capital. Deve-se considerar que há um esforço da sociedade civil, por meio das representações de organizações de categorias, das organizações não governamentais e organizações que se ocupam da temática ambiental, para participar dos diversos fóruns de discussão e elaboração de políticas públicas para o meio ambiente, como as audiências públicas, as conferências de meio ambiente e os conselhos de meio ambiente.

O procedimento metodológico utilizado foi composto de consulta a documentos do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, entrevistas com alguns conselheiros e com pessoas que trabalham nessa área. Trata-se de uma abordagem qualitativa de pesquisa, cujos dados foram obtidos através de entrevistas, aplicação de questionário e pesquisa documental. É necessário, também, registrar que encontramos dificuldades para a execução da pesquisa de campo, pois, o arquivo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, hoje

transformada em Agência Municipal de Meio Ambiente, não está organizado e falta a seqüência de muitos documentos.

Os conselhos setoriais foram criados para serem instrumentos de ligação da comunidade com o poder público local, assim, devem desempenhar importante papel no processo político decisório. Desenvolvemos uma reflexão sobre as possibilidades e limites do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, enquanto gestor do território na perspectiva socioambiental e da gestão compartilhada com controle social a partir da documentação disponível e da percepção de seus ex-presidentes aos quais tivemos acesso, bem como de atores que participaram do processo de estruturação do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Por derradeiro, apresentaremos considerações acerca do processo decisório, controvérsias políticas na gestão do território e do controle social do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município de Goiânia, considerando a visibilidade dos conflitos sociais a partir das políticas ambientais e do papel do poder público enquanto administrador/mediador desses conflitos, tendo como regulador um marco legal, juridicamente construído.

## CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

### 1.1 – Aspectos históricos

O Brasil fez um longo percurso na área ambiental, até a publicação da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Desde o período colonial, havia uma preocupação com o meio ambiente, evidentemente, que naquelas condições históricas, a preocupação era preservar os recursos naturais para serem explorados somente pela coroa portuguesa, que ainda disputava a consolidação do domínio sobre o território brasileiro em função das constantes ameaças de invasão por outras potências da época. Gonçalves analisa que,

Já a partir de 1530, com o início do processo de colonização, instala-se uma das características mais marcantes do modo de apropriação de nossos recursos naturais e da nossa formação territorial: a introdução de enormes *plantations* de cana-de-açúcar, numa agromanufatura voltada para a exploração de um produto que alcançava elevada demanda nas praças européias, mas que não podia ser produzido em escala comercial em solo do Velho Mundo, nas condições técnicas disponíveis naquela época. Daí, as perspectivas altamente lucrativas do negócio... Assim, não foram as condições tropicais que determinaram o surgimento das *plantations* açucareira, mas os objetivos mercantis e o poder dos colonizadores (1995, p. 312-313).

Nesse período, algumas leis foram editadas, 1550, Lei das árvores reais; 1600, Regimento do Pau-Brasil; 1760, Alvará Real de Proteção aos Manguezais; 1797, editou-se uma série de Cartas Régias para proteção das matas de bordas da costa e dos rios; criou-se os cargos de juízes conservadores, com a responsabilidade de tratarem dos assuntos ambientais, além de regimento de corte de madeiras.

A legislação construída pela Metrópole Portuguesa, fundamenta-se na visão mercantilista adotada para explorar o novo mundo. Para Chaves, [...] o ato fundador do Brasil, portanto, foi um projeto de exploração predatória da natureza e esse estigma está entranhado em seu próprio nome (2003, p.19).

A lógica do colonizador não passa por assentar-se na nova terra, mas sim, por retirar dela todas as riquezas possíveis com destino à metrópole. Discordando dessa visão, ecoaram algumas vozes na *Terra Brasilis*. Destacou-se o papel de José Bonifácio na defesa

dos recursos naturais do Brasil, para ele, a preservação da natureza perpassava por uma utilização adequada dos recursos naturais para construir o desenvolvimento sócio-econômico do País.

Citado por Chaves (2003, p. 20), José Bonifácio apresenta grande preocupação com os problemas ambientais vividos no Brasil, já naquele período, refletindo tais preocupações em seus escritos:

Nossas terras estão ermas, e as poucas que temos roteado são mal cultivadas, porque são por braços indolentes e forçados; nossas numerosas minas, por falta de trabalhadores ativos e instruídos, estão desconhecidas ou mal aproveitadas; nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado da ignorância e do egoísmo; nossos montes e encostas vão-se escalvando diariamente, e com o andar do tempo faltarão às chuvas fecundantes, que favorecem a vegetação e alimentam nossas fontes e rios, sem que o nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos aramos e desertos da Líbia. Virá então esse dia (dia terrível e fatal), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos erros e crimes cometidos (JOSÉ BONIFÁCIO, 1823<sup>1</sup> *apud* PÁDUA, 1987, p. 26).

Percebe-se que a visão de Bonifácio, traz um conteúdo político amplo, contemplando uma perspectiva de desenvolvimento sócio-econômico combinado com a preservação dos recursos naturais, sendo necessária a utilização racional para alavancar o desenvolvimento.

Outros importantes nomes da nossa história estão entre os primeiros brasileiros que levantaram questões referentes à preservação e uso adequado dos recursos naturais. Abordavam, de forma crítica e dentro de uma perspectiva de integração de um projeto político de desenvolvimento para o país, dentre eles, André Rebouças, defendia a criação de parques nacionais, Joaquim Nabuco, que entendia ser a terra um elemento fundamental para a civilização moderna, Euclides da Cunha, para quem a natureza era elemento primordial para a evolução e crescimento do país, e, Alberto Torres, (Pádua, 2002), sendo este um crítico do modelo de desenvolvimento do Brasil, pois, no seu entendimento, a exploração dos recursos naturais degradava sobremaneira o meio ambiente.

Com a chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, foi criada a primeira Unidade de Conservação do País, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e diversas regulamentações: 1817 proibiu-se o corte de árvores nas nascentes dos rios cariocas; 1844, já no império e pós-independência de Portugal, promoveu-se a desapropriação de áreas de mananciais de abastecimento do Rio de Janeiro e o plantio de árvores; 1850, instituiu-se a Lei de Terras, a partir de então a propriedade de terras só seria obtida por meio do mecanismo de compra e

venda, a terra passou a ser mercadoria, (essa Lei, estabeleceu sanções administrativas e penais aos que realizassem queimada e derrubada ilegal de árvores). Nesse sentido, a Lei de Terras aplicou o princípio da responsabilidade por dano ambiental; 1861 foi criada a floresta da Tijuca. Os cuidados ambientais eram fundamentalmente na capital, onde residiam a Família Real, os altos funcionários do Estado e os grandes proprietários de terras e de escravos.

Já na República, em 1934, baixou-se o Decreto 23.793, que instituiu a obrigatoriedade da reserva de 25% de vegetação nativa de toda propriedade rural; também nesse ano, foi promulgado o Código das Águas; 1946 foi publicado o Decreto das Terras Devolutas; 1965 instituiu-se o Código Florestal Brasileiro, reconhecendo as florestas como bem de interesse comum e limitando o direito de propriedade sobre elas. O desenrolar histórico das mudanças sócio-econômicas no Brasil, influenciaram os aspectos de tratamento das questões ambientais e dos limites de participação dos cidadãos nos assuntos da administração pública. Os reflexos da Revolução Industrial e das idéias liberais foram sentidos por meio da pressão externa, notadamente, da Inglaterra para por fim ao trabalho escravo. A transição da mão-de-obra escrava para a assalariada, realizou-se em meio a agitações políticas, manutenção da característica de produção de bens primários para exportação e, da mudança da forma de governo e de estado. Do Império passou-se para a República, do governo centralizado para um governo descentralizado de caráter federalista.

No dizer de Caio Prado Júnior,

A implantação do novo regime não encontrou oposição nem resistência aberta sérias. Mas a grande transformação política administrativa que operou não se estabilizará e normalizará senão depois de muitos anos de lutas e agitações. Do Império unitário o Brasil passou bruscamente com a República para uma federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política. Além disso, o caráter nitidamente militar do golpe republicano de 15 de novembro de 1889 introduziu na política do país um novo elemento que antes não figurava nela senão muito discretamente: a espada (1962, p. 223).

As mudanças foram ocorrendo não só na política, mas também no modelo de desenvolvimento econômico. A partir da década de 30 do século XX, intensifica-se o processo de industrialização do País, com forte presença e intervenção do Estado, que, passa a centralizar o poder na União, conseqüentemente, diminuindo o poder das elites regionais. A intensificação do desenvolvimento industrial no Brasil, não trouxe, conjuntamente, e nem de imediato, a precaução e os cuidados com a preservação ambiental.

A política de integração nacional, da Marcha para o Oeste, com o objetivo de ocupar terras interioranas, e que o desenvolvimento econômico e o progresso chegassem aos rincões do País, segundo Chaves, contribuiu para que o Brasil, nos dias atuais conte com “(...) um passivo ambiental e social extremamente elevado, o que responderá pelo alto custo social do modelo secular de exploração” (2003, p. 22).

A questão ambiental no Brasil foi um processo de responder a estímulos da ordem/contexto político internacional. Num primeiro momento, como fonte de recursos naturais para o colonizador. No período mais recente, notadamente após a Conferência de Estocolmo, sofreu reflexos do avanço do movimento ambientalista internacional.

Na área acadêmica, as universidades brasileiras, a partir da década de 1970, passaram a organizar programas de pós-graduação com foco na temática ambiental, o que demonstra a preocupação com a produção do conhecimento científico e de oferecer instrumental para alicerçar políticas públicas para o setor.

Para a Conferência de Estocolmo, o Brasil enviou representantes e aliou-se aos países que se posicionaram contra as medidas conservacionistas, por entender que era um freio ao desenvolvimento econômico. Essa posição, adotada pelo Brasil, era baseada no histórico pensamento político de caráter tecnocrata, para o qual o desenvolvimento econômico está acima de qualquer prioridade e, se apresenta de forma isolada, não considerando a perspectiva preservacionista. Para Chaves, A ideologia dominante, com profunda repercussão nos níveis de degradação ambiental, é de que a necessidade de um rápido desenvolvimento econômico tem prioridade sobre uma política de conservação, sobretudo em um país ‘farto’ de recursos naturais (2003, p. 24).

Nos anos 1970, o regime militar estava em pleno vigor e seguia a histórica tradição do Estado Brasileiro de configurar-se autoritário, patrimonialista e afiado na manutenção de aparelhos de repressão. A questão ambiental era tratada apenas com foco no problema da poluição, o governo acreditava na possibilidade do avanço científico e tecnológico do País. Além disso, a expansão da fronteira agrícola nas áreas de cerrado e a ocupação da Amazônia eram, para o momento, projetos importantíssimos, coadunados com a idéia de Brasil gigante.

Assim, a preocupação em instituir uma política de governo para o meio ambiente, só começou a tomar forma a partir da publicação da Lei 6.938/81, Lei do Sistema Nacional de Meio Ambiente, já no período que caminhava para o fim do regime militar.

Em 1983, a ONU cria a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, cumprindo deliberação da Conferência de Estocolmo. Em 1987, essa Comissão publicou o documento “Nosso Futuro Comum”, que chamou a atenção do mundo para os problemas ambientais. O resultado prático desse Relatório foi a organização da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, a ECO-92, que teve como sede a cidade do Rio de Janeiro, Brasil. A partir dessa Conferência, o conceito de desenvolvimento sustentável ganha destaque nas discussões e na perspectiva de promover o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Dessa Conferência resultaram importantes diretivas para os países membros incorporarem às suas políticas ambientais. As convenções sobre mudanças climáticas e biodiversidade, além das declarações da Carta da Terra e a Agenda 21.

Segundo Vieira, esses documentos tiveram como objetivo

[...] criar regras de Direito Internacional que assegurassem, em nível mundial, proteção ao meio ambiente levando em conta a necessidade de garantir aos países menos ricos o direito ao desenvolvimento, mas evitando a acentuada degradação ambiental que hoje se nota e que coloca em risco o direito das gerações futuras a um ambiente sadio (1993, p. 47).

A Agenda 21 é o principal produto da ECO/92, cento e setenta países assinaram esse documento, que tem como fio condutor o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do planeta. A Agenda 21 consiste em um planejamento com metas definidas, a serem cumpridas a curto, médio e longo prazo. Para o desenvolvimento de sua elaboração, propõe um processo participativo e de co-responsabilidade entre poder público e sociedade.

Para acompanhamento de sua aplicação, criou-se o fórum permanente da Agenda 21, em âmbito nacional e municipal, composto por representantes eleitos pela comunidade e indicados pelo governo, com o objetivo de: representar interesses da comunidade; propor grupos de trabalho temáticos; discutir a melhor forma de realizar projetos de educação ambiental; fornecer subsídios ao prefeito e à câmara municipal para a elaboração de políticas públicas ambientais; acompanhar auditorias e encaminhar e divulgar amplamente o relatório de atividades realizadas.

No Brasil, a Agenda 21 está incorporada à política de Estado, sendo coordenada pelo

Ministério das Cidades, cujo objetivo é contribuir, principalmente com os municípios, a realizarem seus planejamentos incluindo os aspectos ambientais, com foco no desenvolvimento sustentável. Porém, apesar de já ter ocorrido uma rodada de planejamento, as dificuldades de implementação das diretrizes propostas pela Agenda 21, são expressivas. Os municípios brasileiros são, por demais, carentes de pessoal técnico capacitado, de recursos para investimento além dos problemas políticos e confrontos entre políticas de preservação ambiental e os interesses econômicos.

Outro fator considerado importante na evolução da preocupação ambiental no Brasil, foi a edição da Lei 6.938/81, Lei do Sistema Nacional de Meio Ambiente e a promulgação da Constituição de 1988. Com isso, o Brasil entra no rol dos países que possuem legislação ambiental rigorosa. Nessa esteira, surge o mercado de consultoria ambiental e a constituição de várias ONGs, Organizações Não Governamentais, no geral, de caráter preservacionista e reivindicatório. Essas organizações caracterizam-se por defenderem apenas a bandeira da preservação ambiental. São movimentos que apresentam uma única questão, de certa forma isolada de um contexto político maior, o que significa dizer que não ultrapassam a barreira da conformação da sociedade no atual *status quo*, pois esbarra nos limites do capitalismo, não aprofundando o questionamento sobre a estrutura do capital e limitando-se a propostas de mudanças no aspecto da preservação dos bens naturais.

A realização da ECO/92 no Brasil, chamou a atenção da sociedade para o aspecto ambiental, com isso, cresceu o número de organizações ambientalistas e a preocupação da sociedade civil, mais organizada, para participar da discussão e elaboração das políticas para o meio ambiente. Incentivou, assim, a organização das conferências municipais, estaduais e nacional de meio ambiente com participação de representantes da sociedade e do poder público, configurando, pelo menos ao nível da diretriz legal, o processo de gestão compartilhada.

Collares define gestão ambiental como (...) a condução, direção, proteção da biodiversidade, controle do uso de recursos naturais, através de determinados instrumentos, que incluem regulamentos e normatizações, investimentos públicos e financiamentos, requisitos interinstitucionais e jurídicos (2004, p.123).

Nesse sentido, uma política ambiental para cumprir um papel efetivo, deve cercar-se

do marco legal e de estrutura que possibilite a aplicação das leis, porém, articulada a uma política que considere o conjunto da malha social e os problemas socioambientais, com destaque para o ordenamento territorial e sócio-econômico.

Lima (1999), afirma que (...) o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes estão intimamente associados à postura de seus cidadãos, tanto em relação aos aspectos ecológicos, quanto aos relacionados aos humanos e econômicos (p. 42).

Significa enfatizar a importância da gestão compartilhada para as políticas públicas ambientais, assegurada, legalmente, pela instituição dos conselhos de meio ambiente nas três esferas da administração pública, entretanto, ainda distante de ser uma prática cotidiana de participação política do cidadão.

O Brasil é um dos países com uma legislação ambiental de destaque. No campo institucional e legal houve um considerável avanço, não sendo nessa mesma ordem quando se trata da política de descentralização e da participação da sociedade na das políticas públicas, em todos os setores de atuação do Estado. A forma federativa do Estado brasileiro estabelece na Constituição Federal, diferentes competências para cada esfera da administração pública, o Art. 18, reza que:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição (grifo nosso).

O que deveria servir para uma ação conjunta e coordenada, na área ambiental provoca, no geral, conflitos de competências<sup>1</sup> entre as esferas administrativas componentes da federação, restando confusa as responsabilidades da elaboração e aplicação da política para a área ambiental.

---

<sup>1</sup> A Constituição Federal de 1988 estabeleceu competências material comum a todos os entes políticos (União, Estados e Municípios), componentes da federação, Art. 23, III, VI, VII e XI, o que, tem causado alguns conflitos na aplicação prática das responsabilidades, em razão dos parâmetros de atuação de cada ente, não estarem suficientemente claros.

## **1.2 O Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA - como instrumento da política ambiental**

O SISNAMA é um projeto ambicioso que visa estabelecer uma política ambiental, a nível nacional, por meio de um sistema que integre União, Estados e municípios, entendendo como fundamental a participação da comunidade/sociedade organizada na gestão das políticas públicas de meio ambiente. Instituído pela Lei 6.938/81, O SISNAMA foi estruturado com a perspectiva de criar um arranjo institucional para permitir a efetiva proteção do meio ambiente. Tendo como base o princípio da cooperação<sup>2</sup>, define responsabilidades e obrigações do poder público e dever da coletividade para preservar o meio ambiente como um bem de uso comum.

Entretanto, há que se ressaltar que a criação do SISNAMA e de uma legislação ambiental, é também fruto das pressões políticas internacionais e das mudanças internas acerca da visão sobre o meio ambiente, a partir da década de 1980, sobretudo, com o surgimento de várias organizações e de diferentes visões políticas sobre a temática ambiental.

A Lei do SISNAMA estabelece a tutela ao meio ambiente, conceituando meio ambiente como: [...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Art.3º, I), ainda, considera o meio ambiente como [...] um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (Art. 2º, I).

A Lei do Meio Ambiente estabeleceu os fins, os mecanismos de formulação e aplicação, bem como os princípios que norteiam a política ambiental no Brasil. Tem por objetivo, assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico em harmonia com o meio ambiente, atender aos interesses de segurança nacional, promover a proteção à dignidade da vida humana, a preservação da biodiversidade; a proteção de ecossistemas e a promoção da educação ambiental primando-se pelo princípio da manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. No Art. 2º, elencou

---

<sup>2</sup> Nesse sentido significa a divisão de responsabilidades entre Estado, Poder Público, e a sociedade para cuidar do meio ambiente como co-responsáveis.

as bases que definem o sentido da política de meio ambiente no Brasil<sup>3</sup>.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente deve possibilitar a articulação de medidas legais e administrativas, que permitam a integração dos entes federados, dentre eles os municípios e seus órgãos ambientais, para aplicação da política nacional de meio ambiente.

Nessa esteira, muitos Estados criaram seus Sistemas Estaduais. Em Goiás, não existe um sistema de meio ambiente instituído por lei estadual. Contudo, vale refletir se o próprio sistema federado de organização do Estado Brasileiro tem funcionamento de forma integrada e harmoniosa. No geral, o que ainda ocorre é uma excessiva centralização da elaboração das políticas públicas no âmbito da União, principalmente dos recursos para viabilizá-las. Muito embora, a Constituição de 1988 tenha elevado os municípios à condição de ente federado, com competências próprias, e tem como característica a autonomia política, administrativa e financeira, visando a descentralização do exercício do poder político e o equilíbrio entre as esferas governamentais, ainda há conflitos quanto as competências estabelecidas para cada ente federado.

Há uma política de institucionalizar os diversos sistemas nacionais setoriais, como a área da saúde que tem a melhor experiência, até o presente, de participação popular<sup>4</sup> e ações locais; da educação, que começa a demonstrar maior desempenho no acompanhamento das políticas educacionais. Mais recentemente, criou-se o Sistema Nacional de Segurança Pública, dentre outros.

No dizer de Krell,

Os mencionados sistemas nacionais ou estaduais funcionam somente mediante o uso de meios indutivos, isto é, a oferta de ajuda material através de programas e fundos, sob a condição de que os governos interessados tomem as providências administrativas concebidas nas legislações superiores (criação de secretarias e conselhos, elaboração de planos e projetos, alcance de certas metas etc.). Esta participação, no entanto, não possui caráter vinculativo ou permanente, podendo os integrantes abandonar os referidos organismos administrativos a qualquer momento, o que contribui para a sua instabilidade (2004, p. 108).

Significa dizer, que a premissa de constituir uma política nacional integrada pelos

---

<sup>3</sup> Art.2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios (Lei 6.938/81).

<sup>4</sup> Participação Popular (conselhos de saúde): os membros dos Conselhos Locais de Saúde, são eleitos pela comunidade da área que o Conselho representa.

entes federados e pela participação popular ou da sociedade civil organizada<sup>5</sup>, por meio dos conselhos, das audiências públicas e outros mecanismos, é correta e fundamental para que a população possa tomar, em suas mãos, os destinos das ações que buscam resolver problemas locais e, de resto contribuir para a política nacional. Entretanto, do ponto de vista formal, há falhas na própria Lei que cria esses instrumentos.

Se observarmos pelo ângulo jurídico, percebemos que, em afronta ao princípio do federalismo, que prima pela autonomia política e administrativa entre os componentes da federação, a Lei 6.938/81, no seu § 2º do Art. 6º, cria hierarquia entre os entes federados, o que é inconcebível para a organização federalista de Estado, demonstrando assim, a dificuldade de efetivamente se promover a descentralização política no Brasil. Por outro lado, a fragilidade administrativa de parte considerável dos mais de 5.000 municípios brasileiros e as dificuldades financeiras da maioria dos Estados, são fatores apresentados, pelas administrações públicas, como empecilhos para a estruturação do SISNAMA.

Além disso, a participação popular ou da sociedade organizada, carece de maior concretude. A idéia de inserir os movimentos e segmentos sociais organizados no processo de elaboração e decisão de políticas públicas, buscando a interação Estado/sociedade na gestão pública, ainda está ancorada nos aspectos formais e esbarra em inúmeros obstáculos. Nesse sentido, Corbucci ressalta:

Muitos obstáculos hoje vigentes, ligados às estruturas administrativas e políticas do Estado brasileiro, formaram-se ao longo da construção do país. Na atualidade, as aceleradas mudanças que se impõem sobre o Estado, no contexto da reestruturação produtiva e da ação dos organismos internacionais, desenrolam-se em um ritmo, abrangência e profundidade que são ainda ditados por essas permanências históricas (2003, p. 61).

Mesmo com tamanhas dificuldades, a criação do SISNAMA é positiva. Oferece a perspectiva de integração e maior participação da sociedade, e, isto tem ocorrido, é fato que, mesmo de forma tímida, as questões ambientais estão presentes na pauta política do Estado Brasileiro. No cenário mundial, os problemas ambientais se colocam com força, quer seja pela necessidade do capital em revertê-la a seu favor, quer seja porque os movimentos ambientalistas, que desejam proteger o meio natural, cobram ações políticas

---

<sup>5</sup> É considerada a composta por entidades, associações, organizações não governamentais, sindicatos, entidades de categorias profissionais e outras organizações que representam determinados setores sociais.

preservacionistas.

A Constituição Brasileira – no Art. 225, apresenta como paradigma o princípio da cooperação no trato das questões ambientais, na perspectiva de assegurar uma possível descentralização da formulação e implementação de políticas ambientais, definindo que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações.

Como consequência desse paradigma constitucional, reforça-se o papel/função da sociedade civil organizada, com participação através dos Conselhos de Meio Ambiente, espaços institucionais de decisões políticas e gestão compartilhada.

Nesse modelo de gestão, ainda não plenamente consolidado, a sociedade civil ou coletividade, por meio de suas instituições representativas, participa da formulação, implementação e gestão de ações desenvolvidas pelo ente público. Há um incentivo da construção da cidadania, da participação da sociedade também como responsável pelos destinos do Estado. É um cenário que vislumbra a consolidação do Estado Democrático por integrar às suas formulações e decisões, a participação da sociedade organizada. Pressupõe-se que o cidadão é um ator social importante que contribui para a construção de direitos e deveres sociais, tornando-se ativo no processo de elaboração e decisão das políticas ambientais, na perspectiva da estruturação espacial do lugar onde convive socialmente e exercita a cidadania.

Entretanto, apesar de estar assegurada legalmente, a prática política e social demonstra que esses instrumentos ainda não estão inseridos, de forma efetiva, como instrumentos da construção democrática da gestão pública<sup>6</sup>.

Há que se considerar o histórico político-social do Brasil, com períodos de extremo autoritarismo, negando a participação da representação da sociedade em qualquer instância de decisão política. Para além desse aspecto, vivemos em uma sociedade capitalista, sob a égide do Estado neoliberal<sup>7</sup>. É necessário, ainda, o processo de (des) construção do *Estado*

---

<sup>6</sup> Termo utilizado no sentido de administração pública e elaboração de políticas públicas.

<sup>7</sup> Neoliberalismo: sistema econômico que se fundamenta na não intervenção ou mínima intervenção do Estado na economia prega a auto-regulamentação do mercado. As privatizações e a livre concorrência são características deste tipo de pensamento.

*Social*, o que, conseqüentemente, enfraquece os espaços de participação popular e fortalece a iniciativa privatista.

Assim, o SISNAMA, que foi instituído para criar um sistema de formulação e gestão de políticas públicas de meio ambiente, com participação destacada da sociedade civil e dos municípios, vive o dilema de se consolidar em uma sociedade onde o capital toma para si as iniciativas da condução da discussão e formulação de relevantes questões ambientais. Diante de tal circunstância, quais as possibilidades de consolidação de uma gestão compartilhada e de cooperação entre Estado e sociedade civil? Ao tratarmos das ações políticas dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, tentaremos refletir sobre esse aspecto.

Observamos que as transformações do desenvolvimento capitalista encerram sobremaneira, o aumento dos problemas sócio-ambientais, no mundo e no Brasil. Por outro lado, os temas ambientais passaram a fazer parte da agenda política internacional, especialmente, a partir da realização da Conferência de Estocolmo em 1972. Antes disso, em uma Conferência realizada em 1971, István Mészáros, citado por Coutinho, afirmava:

Há dez anos a ecologia podia ser tranquilamente ignorada ou desqualificada como totalmente irrelevante. Atualmente ela é obrigada a ser grotescamente desfigurada e exagerada unilateralmente para que pessoas – suficientemente impressionadas com o tom cataclísmico dos sermões sociais e políticos. Africanos, asiáticos e latino-americanos (especialmente estes últimos) não devem se multiplicar como lhes aprouver – nem mesmo de acordo com a vontade de Deus, caso sejam católicos apostólicos romanos – dado que o desequilíbrio demográfico poderia resultar em “tensões ecológicas intoleráveis”. Analogamente, as pessoas deveriam esquecer tudo sobre as cifras astronômicas despendidas em armamentos e aceitar cortes consideráveis em seu padrão de vida, de modo a viabilizar os “custos de recuperação do meio ambiente”: isto é, em palavras simples, os custos necessários à manutenção do atual sistema de expansão da produção de supérfluos (2004, p. 20).

Mészáros traz à discussão o conteúdo de classe que perpassa as questões ambientais, bem como o enfoque propagandístico dado de acordo com as necessidades do capital, ou seja, há uma efetiva manipulação da discussão dos temas ambientais com o objetivo de (re)produzir os conceitos da estrutura dominante. É nesse contexto de contradições sociais, que o movimento ambientalista se expande a nível internacional.

A propósito, é importante ressaltar que à idéia de meio ambiente, inicialmente considerado apenas como a natureza, passa a ser integrado o elemento humano e suas

condições sócio-econômicas e, não apenas os recursos naturais. Faladori (1999, p. 10) destaca que a sociedade humana é parte integrante da natureza, sujeitando-se, por conseqüência, à sua dinâmica mais ampla, apesar do efeito que pode exercer sobre o meio e sobre si mesma. Nesse plano, destaca-se o intenso processo de urbanização da vida em sociedade.

Para Deus,

Com o advento do capitalismo industrial, inúmeras mudanças ocorreram na sociedade, entre elas a sua forma de espacialização da população, com a migração progressiva do campo para a cidade, produzindo uma sociedade altamente urbanizada, chegando a ser denominada pelo filósofo Henry Lefebvre (2003) de sociedade urbana. Os problemas urbanos no capitalismo atingem proporções alarmantes desde a revolução industrial, no século XIX (2005, p. 33).

Os aglomerados urbanos sempre tiveram importante papel político-social ao longo da história humana. A organização do espaço carrega consigo os reflexos do momento histórico em que é produzido. O surgimento das cidades refletiu o processo de organização social, da estruturação do modo de produção e das relações de trabalho estabelecidas pelos indivíduos que nela vivem. O processo de urbanização da vida social, em todo o mundo, trouxe complexos problemas sócio-espaciais, dentre eles destacamos os problemas de caráter ambiental. É nesse espectro que o elemento humano é parte intrínseca do meio ambiente.

Entendemos o meio ambiente composto, de forma complexa, por elementos naturais e sócio-culturais. O processo de ligação homem-natureza é dialético, segundo Marx, citado por Foster, (...) um processo pelo qual o homem, através de suas próprias ações, medeia, regula e controla o metabolismo entre ele mesmo e a natureza (2005, p. 201).

No Brasil, o processo de intensas modificações no espaço de convivência social, notadamente pelo crescimento acelerado das cidades, particularmente dos grandes centros urbanos cujo crescimento é condicionado historicamente, com o crescimento da população urbana, a complexidade das necessidades materiais de sobrevivência e das relações econômico-sociais, bem como da degradação do meio ambiente como resultado desse processo impõe-se a necessidade de estabelecer regras para o ordenamento dos aspectos socioambientais. É nesse contexto que o SISNAMA é instituído.

O instrumento mais importante criado para a articulação da defesa e preservação ambiental no País foi o SISNAMA. A sua aplicação correta, possibilitaria ao poder local

(municipal), ter maior controle da gestão de políticas públicas sobre o território de seu domínio, bem como impulsionaria a participação da sociedade como co-responsável pela política e ações públicas ambientais.

Mas a implantação efetiva dos princípios estabelecidos pelo SISNAMA, requer uma mudança de postura cultural e política no aspecto da descentralização do poder e, necessariamente no processo democrático de participação social. Os Conselhos, na forma que estão estruturados, comportam dois diferentes aspectos organizativos, é um órgão de governo e uma organização não institucional ao mesmo tempo. Prepondera a característica de órgão de governo, pois, é por este controlado e conta com 50% de sua composição de representação governamental, além de ser titular das principais funções, com a presidência e a secretaria dos conselhos, por força da legislação<sup>8</sup>.

A herança de administrações tradicionais, ainda é muito forte no cenário político brasileiro. Também é importante ressaltar que da década de 1980 para cá, os movimentos sociais se organizaram e apresentaram importantes pautas reivindicatórias, o que contribuiu para algumas conquistas importantes, a partir de iniciativas populares, por exemplo, o direito a moradia como direito fundamental, foi fruto de uma Emenda Constitucional de iniciativa popular, que recolheu mais de um milhão de assinaturas.

Como resultado da luta popular, foi editado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Procura garantir a participação popular na gestão pública, no Art. 44, assegura que a definição do orçamento municipal deve incluir “a realização de debates, audiências públicas e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”, sendo condição para a aprovação pela câmara municipal.

Desse modo, além do SISNAMA, o Estatuto da Cidade dispõe de instrumentos que permitem a participação da sociedade nos destinos políticos das cidades. Entretanto, é forçoso discutir o caráter dessa participação. A tradição, por parte do poder público, é de tentar integrar a sociedade na gestão, muito mais no sentido de cooperar, o que neutraliza os conflitos, e menos na perspectiva de poder decidir os rumos políticos principais para a

---

<sup>8</sup> Lei 6.938/81. A Lei 6938/81, estabelece a representação para o Conselho Nacional de Meio Ambiente, Art. 6º, paradigma seguido pelas legislações estaduais e municipais. Esse critério é utilizado pela maioria dos conselhos setoriais.

administração local.

Mesmo com deficiências no funcionamento e efetividade na execução prática de suas diretrizes, o SISNAMA é um importante instrumento para a articulação da política ambiental no Brasil. Carece de profunda modificação na forma de sua aplicação e sentido político, entretanto, permitiu aos órgãos públicos, à sociedade, por meio de movimentos ligados à questão ambiental, maior espaço para a abordagem de problemas relativos ao meio ambiente.

### **1.3 Aspectos gerais do movimento ambientalista no Brasil**

A Conferência do Meio Ambiente Humano, realizada na cidade de Estocolmo, em 1972, é um marco para o movimento ambientalista internacional e criou condições para viabilizar a tutela jurídica ao meio ambiente. Esta Conferência lançou a declaração de defesa e proteção ao meio ambiente, denominada de “Declaração de Estocolmo”. Como primeiro princípio estabelece que,

O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em ambiente que esteja em condições de permitir uma vida digna e de bem-estar; tem ele a grave responsabilidade de proteger e melhorar o ambiente para as gerações presentes e futuras (Lanfredi, 2002, p. 71).

A partir de então, sob a direção da ONU, vários eventos foram realizados com a temática ambiental, além de comissões de estudos e pesquisas constituídas para subsidiarem os Estados membros a elaborar políticas de preservação e conservação do meio ambiente, principalmente trabalhando o conceito de desenvolvimento sustentável, que no ensinamento de Collares significa,

A sustentabilidade do desenvolvimento deve ser entendida como a garantia das condições de manutenção da vida e, para que tal ocorra, requer o estabelecimento dos padrões de manutenção que definem os sistemas sustentáveis, ajustados à capacidade de percepção e recursos tecnológicos que a garantam ao longo do tempo (2004, p. 135).

A Carta da Terra, elaborada a partir da ECO/92, Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, definiu que é necessário (...) garantir que as atividades econômicas e instituições em todos os níveis promovam o desenvolvimento humano de forma equitativa e sustentável (Carta da Terra, 2005).

A sustentabilidade econômica do planeta Terra, passa, necessariamente, pela

discussão do modo de organização da produção e da forma de apropriação das riquezas produzidas. Leff argumenta que,

O princípio da sustentabilidade surge no contexto da globalização como a marca de um limite e o sinal que orienta o processo civilizatório da humanidade. A crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção (1988, p. 15).

A chamada crise ambiental é um reflexo da crise das relações de produção na sociedade capitalista. O ritmo de vida e de consumo de parcela da população acaba por elevar ao máximo a exploração dos recursos naturais sem os devidos cuidados de preservá-los. Ademais, a degradação ambiental surgida nesse processo, a poluição e suas conseqüências, atingem de maneira diferente os diferentes extratos sociais, as diferenças sócio-econômicas das classes sociais acabam por definir o nível de impacto sofrido nesse processo.

Citado por Arantes, o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, de 1998/1999, destaca que,

[...] os países já industrializados, onde se encontram 19% da população mundial respondem por 86% do produto mundial e do consumo, enquanto os 20% das populações mais pobres do planeta detêm 1% do produto mundial, 1% das exportações e 1% dos investimentos. (2006, p. 23.).

A desigualdade social é visível, por outro lado, percebe-se a capacidade do capital de se reestruturar para assegurar sua própria continuidade. Assim, apropria-se do discurso de preservação e sustentabilidade na perspectiva de continuidade. Contra essa ordem estabelecida, o movimento de defesa do meio ambiente questiona a forma de exploração da natureza. Entretanto, não há um questionamento à ordem econômico-social na perspectiva de insurgir-se para estabelecer profundas mudanças.

Em todo o mundo, vários setores sociais organizam-se com a perspectiva de luta pela preservação ambiental. Deve-se reconhecer que o movimento ambientalista não é uniforme, portanto, possui matizes e expectativas diferentes do tratamento e dos resultados dos problemas ambientais.

Leff, ao discutir a dinâmica dos movimentos ambientalistas considera,

contaminação ambiental, a exploração excessiva dos recursos naturais e os

desequilíbrios ecológicos; as crises de alimento, de energia e de recursos gerados pelos padrões dominantes da produção, distribuição e consumo de mercadorias; e os custos ambientais da concentração industrial e da aglomeração urbana, levaram já há trinta anos a estabelecer os limites da racionalidade econômica. **Entretanto, a percepção da problemática ambiental não é homogênea e cobre um amplo espectro de concepções e estratégias de solução. As manifestações da crise ambiental dependem do contexto geográfico, cultural, econômico e político, das forças sociais e dos potenciais ecológicos sustentados por estratégias teóricas e produtivas diferenciadas. Nesse sentido, não pode haver um discurso nem uma prática ambiental unificados** (2006, p. 96, grifos nossos).

A questão ambiental em si apresenta-se como um paradoxo, pois, há uma movimentação social em torno dos problemas ambientais e, em potencial, pode questionar o modelo de produção e as relações sociais advindas dele, e apontar novos paradigmas para as práticas sociais e de gestão. Porém, a tradição e os interesses do capital transformam-na em aliada.

Os problemas ambientais estão, sobremaneira, ligados a uma forma de organização sócio-econômica específica, ou seja, ao modo de produção capitalista. A relação de produção, apropriação, disponibilização e uso da natureza, seguem a lógica de acumulação do capital. É o efeito da estrutura socioeconômica, da concepção e das ações com as quais construímos e destruimos as condições de existência para a maior parcela da população mundial.

Por outro lado, a idéia de sustentabilidade<sup>9</sup> para o desenvolvimento econômico é outro aspecto de grande relevância e necessário se faz abordá-lo numa perspectiva de interação social, como ressalta Mendonça,

A questão ambiental bastante discutida nas universidades, principalmente pelos geógrafos, tornou-se a centralidade das políticas de intervenção, adotadas por empresas e/ou pelo Estado e, de certa forma, foi incorporada via como desenvolvimento sustentado e tantos outros, alcunhados pelo senso comum, pela maior parte da população brasileira. Houve avanços na construção de uma 'consciência ecológica', mas há que tomar cuidado, pois termos próprio capital são condições essenciais para a sobrevivência do sistema sociometabólico em vigor, que desde idas eras, apropria-se dos lucros socializando os custos e isso é legítimo em relação a apropriação da natureza (2004, p. 07).

A questão da sustentabilidade econômica, não é matéria específica de nossa

---

<sup>9</sup> Princípio surgido no contexto da globalização como a marca de um limite, o sinal que orienta o processo civilizatório da humanidade. (...) A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção (LEFF, 1996, p. 15).

pesquisa, mas, é relevante na discussão dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, no sentido de possibilitar o desenvolvimento econômico com proteção ambiental.

No Brasil o movimento sócio-ambiental percorre o caminho das nuances do desenvolvimento capitalista no país e dos reflexos dos movimentos sociais, principalmente a partir do processo de redemocratização, com o fim do regime militar e a influência do movimento ambiental internacional.

Viola e Leis (1995), consideram que o movimento ambientalista no Brasil, teve duas dimensões, a primeira se estende do início da década de 1970 até 1985, caracterizando-se como bisetorial com organizações de grupos de base e agências estatais, cujo trabalho voltava-se para o controle da poluição e preservação de ecossistemas naturais. A segunda fase é a partir desse ano, 1985, quando aumenta consideravelmente a preocupação da sociedade com o meio ambiente.

Para esses autores, o ambientalismo no Brasil passa a ter o caráter multissetorial, envolvendo, principalmente oito setores,

[...] configurados em ambientalismo *stricto sensu*, que são grupos comunitários nas categorias profissionais, semiprofissionais e amadores; o ambientalismo governamental, representados pelas agências ambientais dos governos federal, estaduais e municipais; o sócio-ambientalismo, manifestado nos diversos tipos de organizações não governamentais, o ambientalismo dos cientistas, são os grupos que fazem pesquisas científicas sobre os temas ambientais; o ambientalismo empresarial, que apresenta a preocupação da sustentabilidade no processo produtivo; o ambientalismo dos políticos profissionais, que incentivam a elaboração de políticas para o setor e procuram incorporar a problemática ambiental nas políticas públicas; o ambientalismo religioso que faz a vinculação da questão ambiental com os fatores do sagrado e o ambientalismo dos educadores, com a preocupação de influenciar a consciência da sociedade. (1995, p. 135).

Nesse sentido, o movimento socioambiental se apresenta como um verdadeiro mosaico de opiniões e diferentes perspectivas de abordagem. Os movimentos sociais que adquirem mais força política e se organizam nos diversos setores, no geral de caráter reivindicatório, passam a influenciar as plataformas políticas dos programas de governo, porém, nunca em profundidade suficiente para mudar o *status quo*. A década de 1980 viu florescer os movimentos de luta por moradia, direitos políticos, defesa da Amazônia, reivindicações estudantis, defesa da reforma agrária, dentre outros. Nesse contexto, cresce o movimento sócio-ambiental no País. Inicialmente, proliferam-se as Organizações Não Governamentais – ONGs – muito focadas na defesa exclusiva da preservação dos recursos

naturais.

Como no resto do mundo, por aqui, caracterizam como os chamados *movimentos de questão única*, com raras exceções, não conseguem vincular a defesa da preservação e conservação do meio ambiente aos problemas sócio-econômicos gerados pelo capitalismo. Aos poucos, boa parte desse movimento passa a compreender as questões ambientais de forma mais ampla, contemplando o complexo conjunto da vida humana integrada ao ambiente natural, entretanto, o foco de atuação não é o de transformação social, majoritariamente, atêm-se aos problemas mais pontuais do meio ambiente. As mudanças políticas que ocorreram no Brasil com o fim do período de governos militares, possibilitaram novas perspectivas para a política ambiental.

## **CAPÍTULO II - ROMPENDO O CERCO: O PROCESSO DE REABERTURA POLÍTICA NO BRASIL E A INSERÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS**

### **2.1 - Aspectos Teóricos e Conceituais**

Em todos os tempos de sua existência, a questão do Estado tem causado polêmica e é a centralidade da discussão do poder. Ainda na primeira metade do século XX, Lênin ressaltou que [...] a questão do Estado adquiriu a máxima importância e, poderíamos dizer, transformou-se na questão mais aguda, no foco de todas as questões políticas e todas as controvérsias políticas da atualidade (1990, p. 6).

A idéia expressada por Lênin em 1919, após o fim da I Guerra mundial e da vitória da Revolução Russa, continua atual. O Estado é o centro da discussão e disputa do poder político. Para esta pesquisa, faremos um esforço para entender a natureza do Estado na atualidade e sua relação com a sociedade civil.

O Estado não é um campo neutro, é, sobretudo, uma estrutura política que sobrepõe e faz parte da sociedade, essa estrutura é legitimada pelo pacto sócio-político que dá legalidade e representatividade ao conjunto de ações institucionais, criando as condições que favorecem sua organização e controle sobre a sociedade. Nesse sentido, a relação Estado e sociedade civil é conflituosa, notadamente porque o Estado, que deveria ser o espaço da participação pública, efetivamente representa interesses de determinados setores/classes sociais, configurando o acesso diferenciado ao poder político e à democracia. Não é, portanto, um espaço de apropriação política de todos de igual maneira.

Assim, ao discutirmos a participação da sociedade civil nos espaços de gestão pública compartilhada, o faremos observando pelo prisma de um Estado que não se caracteriza como neutro.

Para Marx e Engels, o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra (1980, p. 38). Essa afirmativa indica que o Estado é uma instituição de dominação de classe, sendo que para esse fim, articula-se o poder político e o econômico. É importante, também, perceber que a dominação econômica se articula com o poder de Estado de diferentes formas nos diversos tempos históricos, o que pode permitir uma relativa autonomia do poder de Estado das classes dominantes em um dado momento. Essa

relatividade dá ao Estado a aparência de existir separado dos conflitos sociais.

Todo processo social encerra uma natureza complexa. A formação do Estado Brasileiro passou por diferentes momentos históricos, moldando-se de diferentes formas, entretanto, a característica expressiva é a pouca possibilidade de participação da sociedade civil nas decisões políticas do Estado, muito embora, ao longo da história, vários mecanismos já foram articulados com essa finalidade, contudo, a participação fica, na maioria das vezes, no campo formal.

As bases da organização do Estado no Brasil indicam seu caráter intrinsecamente autoritário. O percurso histórico-político, da colonização à atualidade, foi marcado por modelos autoritários de relação entre Estado e sociedade civil, com as marcas da escravidão à violência do regime militar e, atualmente, pela exclusão neoliberal.

As rupturas promovidas pelas lutas dos movimentos sociais, em grande parte, por força da conjuntura, aliados a setores dominantes, nunca foram radicais em profundidade, o que indica não serem totais.

Na história recente do País, a Ditadura Militar, instaurada em 1964, perdurou por 21 anos e caracterizou-se por ser um dos períodos mais autoritários, cerceando todas as liberdades políticas e individuais. O rompimento se deu com a articulação de um longo período de resistência, o movimento de massas, a luta pela anistia, o movimento estudantil, as greves operárias do ABC paulista entre 1978 e 1980 e o grande movimento de luta pelas Diretas Já em 1984. Todas essas manifestações, além de outras envolvendo artistas, intelectuais e outros setores sociais, lutaram por liberdades democráticas.

Esse processo é caracterizado pela reabertura política e redemocratização do País. Fruto dessa luta, o Brasil elabora uma nova Constituição em 1988, cognominada de *Constituição Cidadã*, por elencar os direitos e garantias fundamentais, direitos individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos. Formalmente, a Constituição muda a relação do Estado Brasileiro com a Sociedade Civil, o que possibilita uma maior participação política nos assuntos de Estado e de Governo. É nesse contexto que a defesa política da estruturação dos órgãos e das instituições de gestão compartilhada, como os conselhos setoriais, dentre eles os de meio ambiente, ganha força na sociedade civil.

A década de 1990, se caracteriza pela forte implementação da política neoliberal. O neoliberalismo, como política adotada pelo Estado para ajustar-se as relações políticas

internacionais, fundada na dicotomia Estado-mercado, necessita de um sentido complementar e justificador do discurso democrático, ou seja, é importante definir e articular a participação da representação social nos processos decisórios, ainda que essa participação seja limitada, passa a justificar o sentido da política neoliberal.

As adversidades e possibilidades da participação da sociedade civil e o controle social das políticas públicas ambientais, é objeto de investigação, quando nos propomos a compreender como se efetiva o processo decisório no Conselho Municipal de Meio Ambiente onde, teoricamente, deve ser um espaço de cooperação e co-responsabilidade política entre Estado e sociedade civil na gestão pública das ações ambientais.

## **2.2 - A Evolução dos Conselhos no Brasil**

Segundo Faria, citado por Dario, (2004. p. 28), em 1937, através da Lei 378, constituiu-se o Conselho Nacional de Saúde em caráter consultivo e normativo. Era composto por um grupo de especialistas em assuntos de saúde pública e educação. Não tinha, portanto, a participação direta da população, mas sim, de um grupo de notáveis.

O período do Estado Novo (1937 a 1945) impossibilitou a participação popular na gestão pública e cerceou as demais manifestações de caráter político reivindicatório. Nos anos que se seguiram, a política de governo no Brasil teve caráter fortemente populista. O golpe militar de 1964 deu início a um período de regime autoritário, ditatorial e de cerceamento a qualquer manifestação política de cunho democrático. A participação popular sofreu severas restrições no cenário político brasileiro.

Com o processo de reabertura política e redemocratização do País, se conquista a possibilidade de reorganização política da sociedade, nesse bojo, os conselhos setoriais ganham nova roupagem.

Nos anos 1980, o setor de saúde foi o pioneiro em promover a experiência de gestão compartilhada entre a sociedade civil e administração pública, constituindo o Conselho Consultivo e Administração de Saúde Previdenciária e dando ênfase política mais abrangente às conferências de saúde.

Já nos anos 1990, com a reforma sanitária, a política de saúde foi descentralizada. Foram constituídos os conselhos locais de saúde, que se tornaram órgãos colegiados e

institucionalizados como parte do poder público. Esses conselhos são referências para outros setores que lidam com políticas públicas.

No Brasil, a institucionalização dos conselhos setoriais, como expressão da reivindicação de movimentos sociais, ganha evidência a partir da Carta Constitucional de 1988, como forma de permitir a participação popular e viabilizar a descentralização da administração pública. Na área ambiental, os conselhos são previstos desde 1981 com a Lei do Sistema Nacional de Meio Ambiente, (Lei 9.638/81), entretanto, o efetivo funcionamento desses conselhos tem apresentado dificuldades políticas e estruturais.

A estrutura é, essencialmente, subordinada ao poder público nos aspectos econômico, administrativo, estrutura física, de equipamentos e de pessoal, isso limita, em muitos casos, sua autonomia de funcionamento e suas ações políticas. Porém, não impossibilita uma atuação na busca de construir políticas públicas de meio ambiente.

Aos Estados, cabe viabilizarem a descentralização da gestão ambiental, dando destaque aos municípios para a elaboração e execução de políticas de meio ambiente, entretanto, esbarram na falta de estrutura material, de pessoal qualificado para cuidar das ações ambientais, na falta de recursos financeiros e, no geral, na frágil descentralização e participação da coletividade. A criação dos conselhos, na realidade, cumpriu uma determinação legal, via de regra, como exigência dos bancos financiadores de ações ambientais como parte da política de reordenação do capital, por outro lado, também expressam uma reivindicação popular. Ainda que formais, são espaços que podem viabilizar a participação social no processo de democratização da gestão pública. Para Corbucci,

É muito comum tratar a temática da participação de maneira reducionista, igualando o seu sentido complexo à co-gestão ou auto-gestão quando se trata de uma política pública. É preciso compreender que a participação é em alguns casos usada como instrumento de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais (2003, p. 160).

É notável o avanço da participação popular ou da sociedade civil organizada, nos espaços políticos públicos possíveis, com a retomada do processo de redemocratização no País nos anos 1980. Entretanto, o caráter democrático dessa participação ainda se revela frágil. A consolidação, tanto da participação quanto dos espaços políticos, está por ser conquistada e construída. Sobre o complexo contexto da democracia na América Latina e no Brasil, inclusive, Boron afirma:

A democracia não convive pacificamente com os excessos: a generalização da extrema pobreza e sua contrapartida, o fortalecimento da plutocracia, são incompatíveis com seu efetivo funcionamento. Quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia. A primeira não pode sobreviver ali onde uns estejam dispostos a vendê-la 'por um prato de lentilhas' e outros disponham de riqueza suficiente para comprá-la a seu bel-prazer; a segunda se converte em um rito farsesco privado de todo o conteúdo, abrindo caminho à reconciliação entre economia, sociedade e política pela via da restauração plebiscitária da ditadura (1991, p. 13).

A América Latina passou por um período de enfraquecimento da democracia, caracterizado pelo Estado autoritário de caráter militar. Esse processo excluiu da vida política a grande maioria dos cidadãos. O processo de reabilitação da democracia foi resultado das lutas sociais, conquistou-se, novamente, o direito de escolher os dirigentes por meio de eleições diretas, novas constituições, federal e estaduais, foram elaboradas e o princípio de democracia consagrado nos discursos dos governos eleitos.

Entretanto, na virada da década de 1980 para a de 1990, a implantação do modelo neoliberal limitou, sobremaneira, a efetividade do exercício da democracia pela sociedade civil. A liberdade de escolha e de participação política é apregoada aos quatro ventos, porém, nota-se a existência de uma democracia formal. Ainda, Boron nota que,

[...] essa preocupação pelas bases e conseqüências da democracia significa por acaso que os temas "clássicos" do discurso democrático – soberania popular, a representação política, a divisão de poderes, o império do direito, o exercício das liberdades e as dimensões da igualdade – estiveram ausentes das lutas que progressivamente corroeram os cimentos das ditaduras? Ou será que são irrelevantes na fase atual de nossa vida política? Nada disso: o que acontece é que essas questões eram – e, em alguns casos, ainda são – abordadas em sua parcialidade e em sua desagregação, sem se articular com os fragmentos de um novo discurso que integra em um único argumento as reivindicações totalizantes – isto é, políticas e sociais – da cidadania (1991, p. 13).

Boron traz elementos importantes para a reflexão e compreensão da democracia na sociedade atual. Apresenta seus limites, sendo a democracia cerceada, fundamentalmente, pela discrepância sócio-econômica, por isso, tem caráter mais formal e, por outro lado, a histórica luta dos movimentos sociais para se fazerem ouvidos e tornarem-se parte integrante dos processos de elaboração e decisão das políticas públicas, é pouco considerada.

Diante dessa realidade, cada vez mais, é imperioso e necessário o papel da sociedade organizada nos espaços de deliberações de políticas públicas, para que a prática

democrática tenha consistência não sendo meramente representativa e formal. Para superar essa insuficiência, considerando os limites do atual Estado, de caráter capitalista, este deve ampliar sua eficácia, não apenas de aperfeiçoamento técnico e burocrático de sua governabilidade, mas, principalmente, democratizando suas instituições e abrindo canais permanentes de comunicação e participação da sociedade civil nas decisões, com uma verdadeira descentralização do poder através de espaços-públicos de decisões compartilhadas como condição para a elevação da democracia.

Para tanto, alguns instrumentos foram constituídos no ordenamento jurídico atual, tais como: a iniciativa popular de lei, plebiscito, referendo, ação popular, ação civil pública, ação direta de inconstitucionalidade, audiências públicas sobre determinados temas, por exemplo, a elaboração do Plano Diretor e a composição paritária dos conselhos setoriais a nível nacional, estadual e municipal como órgãos consultivos e/ou de decisão. Resta dar vida política de efetiva participação da sociedade organizada nesses espaços que, devem ter independência para permitir uma ação ativa dos cidadãos que representam a sociedade.

Cabe ainda, uma reflexão sobre quem é a sociedade civil organizada e participante desses processos. Se observarmos a magnitude da desigualdade social no Brasil, verificaremos que a população em geral está fora do conceito de sociedade civil, pois, esta é composta por aqueles que, de alguma forma, possuem capacidade de se organizarem e promover pressão política à administração pública. Portanto, essa participação é restrita.

A cidadania no Brasil é um processo em construção. A Constituição de 1824 abordou os aspectos dos direitos civis e políticos ao mesmo tempo, sendo que grande parte dos direitos sociais foram regulados no governo Vargas, no período do Estado Novo. A cidadania no Brasil tem característica frágil, tem sido construída, particularmente das lutas dos movimentos sociais, embora, para alguns é uma concessão do Estado democrático.

Benevides, citada por Pinho *et al*, contrapõe concessões a direitos. Para ela, concessões configuram a cidadania passiva, excludente, predominante nas sociedades autoritárias. Afirma, ainda, que:

Nossa modernização conservadora apreendeu reformas institucionais, econômicas e sociais no sentido de ampliação de direitos, mas não promoveu, 'no sentido democrático', o acesso à justiça, à segurança, à distribuição de renda, à reforma agrária, à saúde. Nessas condições, a cidadania permaneceu parcial, desequilibrada, excludente (1997, p. 10).

Contudo, novas perspectivas se apresentam nesse processo. As lutas sociais, o surgimento de movimentos reivindicatórios, de organizações não governamentais em vários setores e, notadamente no setor ambiental, tem proporcionado possibilidades de maior intervenção social nos espaços de decisão de políticas públicas, particularmente, com foco no poder local, ou seja, no município. A debilidade que se apresenta na concretização da política de gestão compartilhada e de controle social é resultado da construção histórica da relação Estado-sociedade em nosso País.

### **2.3 - A importância do município na descentralização da Administração Pública**

A Constituição Federal de 1988 eleva os municípios à categoria de ente federado autônomo, são membros inseridos na organização político-administrativa do Estado Federado, consignado no Art. 18. Já o Art. 29 apresenta o conteúdo da auto-organização dos municípios, sendo suas competências estabelecidas no Art. 30, I., tendo como referencial o princípio da subsidiariedade<sup>10</sup>.

O município é o ente político mais próximo ao cidadão, os reflexos dos problemas sócio-econômicos e sócio-ambientais afetam diretamente a população dos municípios, notadamente as classes sociais de menor poder aquisitivo e sem acesso a infra-estrutura adequada e aos equipamentos públicos que permitem maior qualidade de vida. Assim, é fundamental reconhecer o foco político-administrativo do município como fator de importância para a solução de demandas sociais candentes.

Uma das características da organização do Estado Federado é a descentralização do poder político. Nesse aspecto, a Carta Constitucional reparte as competências entre União, Estados, Distrito Federal e municípios. A autonomia municipal se circunscreve, na concepção constitucional hoje vigente, no âmbito do território a que está sediado, como uma síntese de fatores sociais e econômicos, revelando-se, assim, como forte expressão política e jurídica. (SOBREIRA, 2005, p. 02).

Sobre o meio ambiente, o Art. 23, atribui competências comuns aos municípios e aos demais entes da federação, nos seguintes termos: proteger o meio ambiente e combater

---

<sup>10</sup> Trata-se de um parâmetro capaz de dar equilíbrio ao relacionamento entre Estado e sociedade civil.

a poluição em qualquer de suas formas, (inciso VI) e, preservar as florestas, a fauna e a flora, (inciso VII). De forma concorrente, os municípios têm responsabilidade ambiental, conforme aduz o Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

E ainda, determina o Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Na perspectiva legal, o município é o *locus* com condições de viabilizar políticas para atenderem as necessidades do cidadão, bem como a elaboração de leis que protejam e preservem os recursos naturais, entretanto, sabe-se que os municípios brasileiros sofrem ingerência política de chefes dos poderes estadual e federal, visto serem esses poderes que controlam os recursos financeiros que podem ser destinados às ações políticas locais.

Quando se trata de meio ambiente, a fronteira não é exatamente a fronteira física do território de cada município, porém, na área de seu domínio político-administrativo, o município pode desenvolver ações de grande resultado sócio-ambiental. A Agenda 21 fez uma recomendação para que as cidades fortaleçam os órgãos locais para cuidarem com eficácia da questão ambiental. Essa diretriz foi incorporada às decisões da I Conferência Nacional de Meio Ambiente, em 2003, indicando a descentralização da gestão ambiental com foco principal nos municípios brasileiros.

Canotilho, citado por Guimarães, considera:

[...] o município, como a menor unidade federativa, por estar mais próximo dos problemas de uma determinada área e deter os instrumentos legais para atuar de forma eficaz, mostra-se indispensável para uma atuação integrativa do ambiente em que haja uma comunicação articulada dos cidadãos e suas organizações com estratégias reguladoras do ambiente (2004, p. 68).

O município pode ser o centro das formulações, decisões e aplicação das políticas públicas ambientais, com a efetiva participação da coletividade, sobretudo através da participação nos conselhos de meio ambiente.

Contudo, no atual estágio de organização sócio-espacial, a cidade informal, das moradias precárias em áreas de preservação, em fundos de vales, da degradação ambiental, da poluição dos mananciais de águas, do trabalho informal, da exclusão à saúde, à educação

e à cultura, dentre outros fatores, cresce sem controle da administração pública. Essa situação social exige que o poder público busque novas formas de administrar. Sobretudo, que incorpore a divisão de responsabilidade com a coletividade, como ponto importante para a gestão pública. Nesse sentido, a instituição dos conselhos setoriais tem a perspectiva de que cumpram o papel de fazer a gestão do território no âmbito da política ambiental.

Ainda que o processo de globalização tenda a generalizar as ações cotidianas, os municípios vêm ganhando, cada vez mais, importância no cenário político e econômico e, particularmente, o espaço urbano é o *locus* no qual se viabilizam quase a totalidade das ações do seres humanos que o ocupam. As relações humanas na cidade não se limitam apenas na utilização de um espaço determinado, mas, sobretudo, se efetivam as relações sociais, econômicas, políticas, culturais, religiosas e demais aspectos relevantes da sociedade, dentre eles a relação com o meio ambiente.

Com esse entendimento, Silvia Torres afirma que (...) a importância do poder local para o sistema político é uma tendência internacional. (2001, p. 226). No aspecto ambiental, essa diretriz é de fundamental importância no sentido de avançar na prática das políticas públicas de preservação e reabilitação do meio ambiente.

A Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – criou instrumentos de intervenção<sup>11</sup> no espaço urbano, com a perspectiva de considerar as questões sócio-espaciais e econômicas. Este instrumento, aliado aos comandos constitucionais já existentes, são importantes ferramentas para os gestores públicos inovarem no gerenciamento de políticas públicas. No entanto, carece de vontade e coragem política para romper com a atual situação político-social com o intuito de implantar uma nova forma de administrar.

Por outro lado, carece também de uma forte participação da coletividade e de mudança na concepção da abordagem político-social e na práxis da ação política, pois, ainda se verifica muito viciada em velhas concepções patrimonialistas.

É forçoso reconhecer, que tais mudanças, em grande parte entram em conflito com os interesses do grande capital. No aspecto ambiental, esses conflitos são constantes e paradoxais. Conflitantes porque o desenvolvimento capitalista não prima, essencialmente

---

<sup>11</sup> Lei 10.257. O Art. 4º, estabelece os instrumentos legais de intervenção para a aplicação da Lei no espaço urbano, dentre eles, I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o plano diretor e o zoneamento ambiental. (Legislação – site Panalto, 2008).

pela preservação dos recursos naturais, ao contrário, eleva ao máximo sua exploração com o objetivo de criar as condições para a obtenção de lucros. Paradoxal, porque o esgotamento desses recursos afetará os rendimentos do capital, forçando a elaboração de uma nova racionalização que permita a continuidade de seus propósitos.

Assim, o próprio capital institui normas para racionalizar a utilização dos recursos naturais com a preocupação de perpetuar a forma de exploração, haja vista a instituição do ISO 14.000<sup>12</sup> – norma ambiental de caráter internacional certifica as empresas que demonstram cuidados ambientais, possibilitando maior inserção das mesmas na disputa do mercado internacional.

Na estruturação de novos paradigmas para sua manutenção, o papel do Estado é fundamental, pois, é o instrumento que promove a acomodação da ordem social, por meio de um ordenamento legal e de instituições políticas, sob os quais a idéia de democracia, aparentemente, é repassada como universal. As questões ambientais estão nesse contexto e, os municípios como expressão institucional do poder local, cumprem papel de destaque. No entendimento de Antunes,

[...] os municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos municípios é evidente por si mesma. É através dos municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente (2005, p. 75).

É certo que os problemas ambientais não atingem apenas uma determinada localidade, entretanto, atinge os lugares e a sociedade de forma e intensidade diferentes. Também aqui, os aspectos sócio-econômicos são divisores de águas nas conseqüências advindas dos descuidados com o meio ambiente.

Sendo o município o ente político mais próximo ao cidadão, é importante a participação deste nas organizações político-sociais para contribuir com a gestão dos recursos naturais, que inclui, forçosamente, o ser humano. Neste sentido, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente se tornam um canal de grande valia para esse fim. A administração pública passa a se valer da legitimação da participação da sociedade civil em seus órgãos de elaboração e deliberação de políticas setoriais, o que pode justificar o discurso de democracia e *controle social* sobre as políticas públicas.

---

<sup>12</sup> Isso – 14.000: é um conjunto de requisitos que faz a identificação de aspectos ambientais e a elaboração de um programa para reduzir esses impactos, por meio de controle, metas e monitoramento.

## 2.4 – Gestão Pública Compartilhada: Participação e Controle Social

Segundo o dicionário Aurélio, compartilhar significa compartilhar, dividir, distribuir. A partir da Carta Constitucional de 1988, a sociedade brasileira viu ser formalizado, legalmente, como garantia de direitos fundamentais, um espaço para sua participação na gestão pública, fato até então raramente possível no historicamente centralizado Estado Brasileiro. Ou seja, a própria Constituição reconhece esse direito, fruto das lutas reivindicatórias ao longo da história político-social do Brasil.

A gestão compartilhada<sup>13</sup> e o controle social<sup>14</sup> são fatos recentes na nossa história político-administrativa. Por controle social, entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados (TVEBRASIL, 2001, p.01).

O fortalecimento da democracia vem sendo apontado pelas mais diversas correntes teóricas, como um instrumento necessário para garantir o pluralismo presente nas sociedades contemporâneas para agasalhar seus anseios políticos, éticos, jurídicos e sociais. No geral, esses valores são formalmente considerados, o que oculta a fragilidade da estrutura democrática tradicionalmente concebida e viabilizada no sentido de satisfazer um postulado da sociedade burguesa. No dizer de Abramovay,

A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominante. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram (2001, p. 01).

Sendo o município o ente político mais próximo ao cidadão, é importante a participação deste nas organizações político-sociais para contribuir com a gestão dos recursos naturais, que inclui, forçosamente, o ser humano. Neste sentido, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente se tornam um canal de grande valia para esse fim. A administração pública passa a se valer da legitimação da participação da sociedade civil em

---

<sup>13</sup> Gestão Compartilhada: trata-se de uma inovação na concepção/prática de gestão de políticas públicas, considerando a participação da sociedade civil organizada, como forma de enfatizar a democracia no processo decisório e na responsabilização pela política aplicada, é, portanto, ação interativa entre poder público e sociedade, através de seus representantes.

<sup>14</sup> Controle social: “como o processo no qual a população participa, através de representantes, na definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, as políticas do governo” (PEDROSA, 1994).

seus órgãos de elaboração e deliberação de políticas setoriais, o que pode justificar o discurso de democracia e controle social sobre as políticas públicas.

Surge aqui, o elemento coletivo, enquanto expressão da luta social, com possibilidade de organizar-se para defender interesses comuns a uma coletividade. As características da democracia majoritariamente instituída e aceita, ou seja, a democracia representativa<sup>15</sup>, o sufrágio universal, os poderes do Estado formalmente divididos e grande parte da estrutura legitimadora apresentam-se, sob a perspectiva das nações submetidas às estratégias mundiais de hegemonia político-econômica, se mostrando insuficiente e inadequada a uma profunda acepção de democracia.

A democracia de participação direta<sup>16</sup> tornou-se quase impossível no contexto do mundo na atualidade, a terra com mais de 6 bilhões de habitantes e com tamanhas desigualdades sócio-econômicas, excluindo grande parte da humanidade de qualquer possibilidade de estar dentro de um processo de sobrevivência digna, o que, de resto impossibilita participar do exercício da cidadania.

Por outro lado, paradoxalmente, percebe-se uma crescente organização da sociedade civil na perspectiva de suprir as falhas ou ausência do Estado, e, da tentativa de descentralizar recursos para prestação de serviços, particularmente na área social, como política de governo.

O mundo globalizado, essencialmente caracterizado pela prevalência ideológica do neoliberalismo, apresenta uma nova ordem internacional, na qual se descaracterizam princípios como a territorialidade, a legalidade e a soberania. A concepção de Estado-Nação<sup>17</sup> é esvaziada ao deparar-se com a nova ordem econômica, que busca flexibilizar cada vez mais as fronteiras para intensificar o fluxo de capitais e elevar a competição de mercados ao máximo, por melhores vantagens, deslocou as decisões políticas, principalmente dos países considerados em desenvolvimento ou do Terceiro Mundo, para fora de suas fronteiras. Furtado, entende que,

---

<sup>15</sup> Pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, etc., a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolhas dos representantes do povo (SILVA, 2007).

<sup>16</sup> Participação direta ou democracia direta: Caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo (SILVA, 2007).

<sup>17</sup> O Estado é uma sociedade e a nação uma comunidade. Estados procuram criar uma imagem nacional simbólica e de efeitos emocionais, a fim de que os componentes da sociedade política se sintam mais solidários. (DALLARI, 2007, p. 137).

A integração política planetária em curso avançado de realização está reduzindo o alcance de ação reguladora dos Estados nacionais em que se apoiavam as organizações sindicais. Em conseqüência, a organização da atividade produtiva tende a ser planejada em escala multinacional e mesmo planetária, em prejuízo do poder de negociação das massas trabalhadoras. Daí que o duplo processo de desemprego e exclusão social, por um lado, e, por outro, de concentração de renda se haja intensificado por todas as partes (1999, p. 22).

Nessa perspectiva, o capital tem conseguido incluir na sua agenda política, relevantes questões ambientais, com o claro objetivo de reverter um tema que ganhou apelo social em todo o mundo, a seu favor, haja vista, a polêmica discussão acerca do aquecimento global.

Entretanto, se observado na perspectiva da solidariedade, de uma distribuição de renda mais socialmente justa, da preservação do meio ambiente, do acesso ao processo decisório das políticas públicas, o processo de globalização se apresenta contraditório.

Em todo o mundo, vários movimentos sociais se opõem frontalmente ao modelo hegemônico do capital globalizado, dentre eles, figura o movimento ambientalista. Aqui, existem várias concepções de ambientalismo, desde a mais radical, no sentido de defesa da natureza intocável, à concepção que alia preservação e desenvolvimento em benefício do ser humano, como também, existe a concepção que alia-se aos interesses do capital.

Contudo, há um evidente desequilíbrio de forças entre as demandas sócio-ambientais e os interesses das elites mundiais e seus mecanismos de dominação global nada democrático. Para Leff,

A crise ambiental incorpora novas demandas às reivindicações tradicionais de democracia, justiça social e de propriedade territorial das lutas populares. A questão ambiental não só incide sobre o problema da distribuição do poder e da renda, da propriedade formal da terra e dos meios de produção, e sobre a incorporação da população nos mecanismos de participação nos órgãos corporativos da vida econômica e política. As demandas ambientais promovem a participação democrática da sociedade no uso e manejo dos recursos atuais e potenciais, assim como a construção de novos estilos de desenvolvimento, fundados em princípios de sustentabilidade ecológica, equidade social, diversidade étnica e autonomia cultural (1998, p. 99).

Nesse sentido, o discurso de parte do movimento ambientalista questiona o caráter meramente formal da democracia na sociedade capitalista, além da discrepância em favor de um sistema econômico excludente que se dá, por um lado, pela inescrupulosa defesa desses interesses feita pelas potências mundiais para a manutenção dessas assimetrias e, de outro, pela própria estrutura dos países democráticos, que são essencialmente conservadoras e centralizadas.

O Estado, formalmente democrático, é essencialmente coator, punitivo, ainda que na forma federada com repartição de responsabilidades entre seus entes e com possibilidade da participação da coletividade. É nesse contexto que surgem os espaços de políticas compartilhadas, como os conselhos gestores, que, ora são formalmente viabilizados como condição para receber verbas federais ou de outras fontes de recursos, ora se apresentam como possibilidade de intervenção da sociedade nos destinos das políticas públicas setoriais.

Todavia, buscam-se alternativas, ainda que seja para legitimar o *status quo*, envolvendo setores sociais nas ações da administração pública. Pierre George destaca que, o Estado e as coletividades públicas estão recorrendo a ‘conselhos’ por se verem obrigados a intervir para evitar o agravamento do caos cujo responsável é um liberalismo confuso e especulativo (1976, p. 163). Em seu livro, o autor trata da organização de conselhos formados por cientistas sociais que são acionados pelo aparelho de Estado, com o propósito de subsidiarem tecnicamente, as decisões políticas de governo. O que também é uma forma de envolver importante setor da sociedade. A ordem político-social vigente, cria um extrato social de tecno-burocratas a serviço do Estado, capazes de articular e garantir a execução das políticas públicas de interesse do grande capital.

No caso brasileiro, a democracia ora em pauta, tem uma perspectiva representativa e participativa. Vários mecanismos foram, constitucionalmente, adotados com o propósito de viabilizar a participação da sociedade. Alguns instrumentos como o plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, audiências públicas, participação na definição de parte do orçamento dos estados e municípios dentre outros, são garantidos pela estrutura jurídica-política do Estado. São formas utilizadas para buscar uma proximidade do poder público com a sociedade.

Entretanto, para viabilizar a participação da sociedade civil como parte integrante, de forma efetiva na gestão pública, é necessária a estruturação e institucionalização de espaços que possam abrigar essa diretriz política, corroborando com esse entendimento,

[...] nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas tem requerido a institucionalização de órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente. Os conselhos começam, então, a se configurarem, em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade (TVEBRASIL, 2001, p.01).

O município é a unidade da federação mais próxima ao cidadão, é nele que se origina a maioria dos problemas sentidos pela população, portanto, parte-se da premissa que apresenta melhores possibilidades para o cidadão exercer certo controle das atividades da administração pública. A existência dos conselhos municipais, em tese, favorece a ação coletiva. Por outro lado, é também, numa situação de pobreza da população e de carências estruturais e econômicas dos municípios, palco para favorecer o clientelismo, historicamente utilizado nas relações políticas do País.

Uma reflexão acerca do atual sistema político e toda sua tradicional estrutura, que tem como princípio garantir um regime democrático, nos leva a considerar bastante limitada essa democracia, ainda que reconheçamos nela, possibilidades de atuação da sociedade civil organizada.

Partindo da premissa que a gestão ambiental integrada<sup>18</sup>, descentralizada, participativa e de responsabilidade compartilhada, é um dos alicerces para a construção de uma sociedade mais justa, ainda que nos limites de uma sociedade dividida em diferentes classes sociais, é que discutiremos o modelo de gestão compartilhada desenvolvida pelos conselhos municipais de meio ambiente.

A gestão compartilhada é uma das formas para promover a gestão descentralizada e participativa nos conselhos municipais de meio ambiente. Vários setores da administração pública vêm adotando esse modelo de gestão, notadamente, aqueles que, por força legal, dependem do funcionamento dos conselhos para a liberação de verbas como é o caso da saúde e de alguns programas da educação.

Nesta área, destacam-se o Programa de Alimentação Escolar – PAR, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Na opinião de Alcântara et al,

Os conselhos gestores de políticas públicas se apresentam – quando conseguem cumprir suas funções – como um canal de ligação público/privado eficiente, com características de uma esfera pública efetivamente participativa e democrática onde podem se estabelecer discussões de temas de interesse comum e deliberar sobre eles. São frutos de uma transição de regime onde novos atores ganham voz, e passam a ter influência direta e participativa na formulação e execução de políticas públicas (2006, p. 6-7).

---

<sup>18</sup> No sentido do que dispõe a Lei 9638/81, que propõe a gestão das políticas públicas ambientais por meio de um sistema nacional integrado.

A participação da sociedade na fiscalização e controle desses programas, através dos conselhos, estabelece um compromisso entre o poder público e a coletividade na administração do que é considerado bem público. Assim, busca-se dividir a responsabilidade da gestão e, por outro lado, garantir a aplicação de recursos e elaboração de políticas que vão ao encontro das necessidades coletivas.

Dropa entende que,

Controle social pressupõe, igualmente, que haja descentralização do Estado em direção à sociedade, ou seja, a participação da população na gestão pública e a possibilidade do cidadão em controlar instituições e organizações governamentais para verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome (2003, p.02).

Portanto, gestão compartilhada e *controle social* significam, necessariamente, uma ação interativa entre poder público e sociedade, através de seus representantes. Os paradigmas da administração e do processo decisório, nesse formato de gestão, rompem com o tradicional, centralizado, para apresentar a possibilidade da co-responsabilidade e participação da sociedade na administração pública.

Contudo, para além desse processo de mudanças na gestão pública, resta avaliar se esses espaços institucionais e formais estão, efetivamente, sendo utilizados para o exercício da cidadania, para a tomada de decisões democráticas e de interesse coletivo, ou, se ainda servem aos interesses econômicos e políticos de determinados grupos sociais.

Nesse sentido, citado por Macedo (2005), Jacobi discute os riscos políticos dessa nova estrutura de gestão, para ele,

A consolidação de propostas participativas representa a potencialização e ampliação de práticas comunitárias através do estabelecimento e ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercitáveis e estimulem estratégias de envolvimento e co-responsabilização. Nesse sentido um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é o de garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, como a possibilidade de sua instrumentalização pela administração pública (p.13).

A finalidade da participação da sociedade civil nos órgãos institucionais de gestão pública compartilhada, não deve ser apenas para legitimar as ações do poder público na perspectiva de garantir um ambiente favorável ao desenvolvimento do capital. O controle social pressupõe que a participação da sociedade deve realizar o acompanhamento das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados. A descentralização da administração pública deve ter como centro a

possibilidade do fortalecimento institucional e do efetivo exercício da cidadania, dentro de um processo democrático político e social. O que de resto, significa mudar os parâmetros de estruturação socioeconômica vigente.

Nessa perspectiva, é necessário reconhecer que as mudanças de cunho mais profundo, estrutural, não são possíveis apenas com a integração sociedade-poder público nos limites dos conselhos setoriais de gestão compartilhada.

## **2.5 – Os Conselhos de Meio Ambiente e o Papel da Sociedade Civil**

A emergência dos conselhos de meio ambiente como instrumentos democráticos, com o objetivo de abrigar a participação da sociedade organizada e compartilhar a responsabilidade de administrar plenamente as questões da gestão ambiental, se funda na perspectiva de ampliar a democracia participativa, da transparência das decisões públicas e na descentralização do poder, historicamente centralizado.

Os conselhos de participação social são espaços institucionais de cooperação e gestão compartilhada. Os conselhos de meio ambiente, são recentes, mas, podem cumprir destacado papel na defesa de políticas sócio-ambientais que busquem a melhoria da qualidade de vida da coletividade. São canais de ligação entre o poder público e a sociedade, independente de seus diferentes formatos e funções, já que é facultado a cada um escolher quais características e competências adotar.

Para Carvalho, os conselhos gestores de políticas públicas são,

[...] organizações dotadas de flexibilidade que articulam no plano funcional e territorial facilitando a transparência dos atos e decisões públicas e constituindo-se como um palco de discussões e disputas de posições políticas e ideológicas (2005)

No Brasil, existe uma estrutura de conselhos de meio ambiente a partir do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, instituído pela Lei 6.938/81. É composto por Plenário, CIPAM, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Assessores. O Plenário é o principal órgão deliberativo do CONAMA, composto por representantes de órgãos federais, estaduais, municipais, setor empresarial e sociedade civil, por meio de representação de entidades da área ambiental.

Outros colegiados com abrangência nacional, CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, cuida do licenciamento para estudo, pesquisa, transporte e manejo de espécies nacionais ou incorporadas ao patrimônio genético nacional; CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos, criado pela Lei 9.433/97, é responsável pela implantação da política nacional de recursos hídricos e pela implementação da gestão dos recursos hídricos; CONABIO – Comissão Nacional de Biodiversidade, criada pelo Decreto N. 4.703, tem o objetivo de promover a conservação da biodiversidade brasileira; CONACER - Comissão Nacional do Programa do Cerrado Sustentável, instituído pelo Decreto N. 5.577/2005, acompanha o programa do Cerrado sustentável, com o fito de preservar um dos biomas mais importantes do País; FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei N. 7.797/1989, é o órgão de fomento a projetos socioambientais e contribui para a implementação da política nacional de meio ambiente, dando suporte financeiro e capacitação técnica.

Todos esses órgãos contam com a participação de representação da sociedade civil, que são pessoas indicadas por diversas entidades que atuam no setor ambiental ou de outros movimentos relacionados às questões sociais. É importante discutir quais as condições de participação sociopolítica dessa representação social e, como esses atores sociais respondem às demandas e expectativas coletivas. Com esses parâmetros, discutiremos o papel da sociedade civil na gestão compartilhada e no controle social de políticas públicas para o meio ambiente, através de sua intervenção no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia.

### **2.5.1 - Os Conselhos de Meio Ambiente no Estado de Goiás**

Em Goiás, a preocupação com o meio ambiente, via política institucional, data de 1948, quando foi estruturado o primeiro órgão voltado para a fiscalização da caça e da pesca. Posteriormente, outros órgãos foram criados incorporando a preocupação de proteger e preservar a natureza, estabelecer normas para a exploração dos recursos naturais, bem como estabelecer processos de fiscalização e licenciamento.

Foram criados a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMAGO (1975); o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMAM (1987), com o objetivo de elaborar e

normatizar as diretrizes políticas gerais para a área ambiental; a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEMAGO (1989); a Agência Goiana do Meio Ambiente – AGMA (1999), como órgão executor da política de meio ambiente; a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH (1995), sendo um órgão de elaboração da política ambiental para o Estado; o Fundo Estadual de Meio Ambiente - FEMA (1995), previsto na Constituição Estadual e regulamentado pela Lei Complementar nº. 20/96, com o objetivo de fomentar projetos ambientais; o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (1997); a Delegacia Estadual de Meio Ambiente- DEMA, foi criada em 30 de julho de 1998, pelo Decreto Estadual N 4.932, e tem o objetivo de investigar infrações contra o meio ambiente e costumes, é parte integrante da Diretoria Geral de Polícia Civil.

Segundo dados da Semarh (2008), Goiás possui, hoje, 93 conselhos municipais de meio ambiente formalmente constituído. O Programa de Ações Ambientais Integradas - PAAI, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH é o responsável pelo acompanhamento e orientações às prefeituras municipais e seus respectivos órgãos ambientais, para a criação, formulação da lei e papel dos conselhos municipais.

Este programa foi criado na Fundação Estadual de Meio Ambiente de Goiás - FEMAGO, pelo Decreto nº 5.159, de 29 de dezembro de 1999, com objetivo, fundamental, de promover a política de descentralização da gestão ambiental compartilhada nos municípios goianos, a partir da premissa “capacitação, participação e informação.” A FEMAGO foi substituída pela Agência Goiana de Meio Ambiente, que manteve o programa e, com a criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, também esta organizou um programa de ações integradas.

O trabalho do PAAI – Programa de Ações Ambientais Integradas, coordenado pela SEMARH, tem conseguido, pelo menos ao nível da instituição formal, contribuir para criar vários conselhos e fundos de meio ambiente no Estado de Goiás. Atualmente menos da metade dos municípios de Goiás contam com a possibilidade da participação da sociedade organizada para a gestão das políticas ambientais. Ainda é pouco, tendo como referência a lei do SISNAMA e as necessidades de melhorar a qualidade ambiental de nossos municípios, porém, diante da realidade política, é um esforço considerável.

O jornalista Washington Novais, analisando o trabalho desenvolvido pelo PAAI, entende que:

A avaliação geral do PAAI é positiva e o Programa merece se firmar como uma das referências nacionais em termos de descentralização e municipalização da gestão ambiental. Algumas questões, entretanto, merecem registro e uma reflexão mais aprofundada. Antes de mais nada, a implementação do PAAI não resultou de um processo sistemático de discussão e planejamento. De início, diante da inexistência de modelos, linhas gerais foram traçadas e a maior parte das ações definidas à medida que o Programa foi ganhando corpo e os municípios se engajando. O PAAI, tal como se apresenta hoje, resultou de um processo de 'aprender fazendo'. Isso não é necessariamente ruim. Ao contrário, basta olhar os resultados (2003, p. 12).

O jornalista considera o programa de grande importância para a descentralização da gestão de meio ambiente, porém, desenvolve algumas críticas e sugestões com a preocupação de se estabelecer um efetivo processo de descentralização, em sua visão é necessário:

Para a definição deste Sistema, é importante chamar a atenção para algumas visões distorcidas que precisam ser dissipadas. A primeira delas aparece de forma muito forte nos próprios municípios, mas permeia também os conceitos de colaboradores da Agência. Trata-se da idéia de que há uma hierarquia na Federação, onde os municípios subordinam-se e localizam-se abaixo do Estado, que se localiza, por sua vez, abaixo da União. Não cabe entrar nos aspectos jurídicos desta discussão, mas é evidente que os entes da Federação têm toda autonomia de ação. Neste sentido, as restrições que a legislação federal e estadual impõe não se destinam a subordinar a ação do município, mas a orientar e coordenar as direções de todos eles.

Desta forma, um sistema estadual de meio ambiente não pode comportar a distorção de órgãos ambientais municipais subordinados aos do Estado que, por analogia, se subordinariam ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente. O que deve existir é uma coordenação e complementaridade de ações, mediante responsabilidades e competências claras, dentro de um sistema eficaz de '*checks and balances*' e controle social (2003, p. 13).

Até aqui, persistem essas distorções na gestão ambiental do Estado e dos municípios, muitas vezes por falta de informação, os gestores públicos não têm consciência da possibilidade de suas ações, outras, por conveniência em face dos conflitos socioeconômicos, frequentemente presentes quando se trata de questões ambientais. Outro aspecto a ser considerado é o dispêndio de esforços por dois órgãos do Estado, legalmente um subordinado às diretrizes políticas pelo outro, que possui essa função, ou seja, a Agência Ambiental deve ser subordinada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, por ser aquela, um órgão executor, realizando o mesmo trabalho de forma desconectada, como é o caso do PAAI.

Esse fato é mais uma demonstração das dificuldades de efetivo funcionamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente, a partir dos órgãos governamentais. Esses conselhos apresentam um baixo funcionamento, o que nos leva a entender que a gestão do território<sup>19</sup> local ainda é feita por poucos sujeitos, particularmente pelo poder público municipal, numa relação de dependência do poder estadual, principalmente, em razão da alegação de falta de recurso e de pessoal capacitado, inclusive para a elaboração de projetos de captação de recursos federais e de organizações internacionais que investem em programas de preservação ambiental.

Estes Conselhos estão revertidos de grande importância para que se efetive a tutela ao meio ambiente, entretanto, a gestão compartilhada, que é o objetivo da criação de tais instrumentos, acaba por não se efetivar de forma plena, embora se perceba um interesse da sociedade civil, os caminhos de participação ainda estão de certa maneira bloqueados quer seja pela pouca tradição de intervenção da sociedade na gestão de governo, quer seja pela dificuldade política de efetivar esse tipo de participação.

Nosso Estado, apesar de possuir diversas leis relativas à proteção ambiental, o Sistema Estadual de Meio Ambiente não é oficializado por uma lei específica. Este fato, aliado ao frágil processo de descentralização da gestão ambiental, tem dificultado a integração dos municípios ao Sistema Nacional de Meio Ambiente. Odete Ghanan, coordenadora do PAAI 2003/atual, avalia,

A lei do Sistema Nacional de Meio Ambiente está defasada, por ter sido criada no momento ainda do regime militar, então essa questão de participação social é fachada. Nem a sociedade entende, não se apodera, não se coloca de forma responsável, não toma a responsabilidade para si, nem o governo consegue compreender o papel da sociedade civil, que pode ter uma opinião radicalmente diferente do governo. Então a questão da democracia é muito complicada ela é muito mal entendida e muito mal usada, agente tem espaço, mas não é utilizado. O conselho nacional e os municipais, às vezes a sociedade civil tem dificuldade, não ajuda, faz palco político, a direção que o Aldo Arantes deu em algumas reuniões quando era secretário, que de situações antagônicas foi possível sentar e conversar, foi uma lição. As pessoas não agüentam reuniões que são palco de brigas políticas e os conselhos muitas vezes servem para isso. A lei ainda é importante mas está defasada, ao não trabalhar bem como funcionaria o sistema (entrevista concedida em agosto de 2008).

---

<sup>19</sup> O território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. É desse modo que ele constitui, pelos lugares, aquele quadro da vida social onde tudo é interdependente, levando, também, à fusão entre o local, o global invasor e o nacional sem defesa (no caso do Brasil) (SANTOS, 1999, s/p).

No geral, o funcionamento desses Conselhos é débil, na medida em que não há uma integração consistente do SISNAMA e a infra-estrutura disponível é insuficiente para atender a demanda do setor. Além disso, penso, ainda falta um conhecimento político maior sobre o papel que os municípios e seus órgãos ambientais podem ter, principalmente, os órgãos de gestão compartilhada, como é o caso dos Conselhos Municipais. No entender da coordenadora, Odete Ghannan, foi feito um esforço, por meio do Programa de Ações Ambientais Integradas, para fortalecer os conselhos municipais,

O programa de descentralização fez um acompanhamento cotidiano aos municípios, dando capacitação técnica e treinamento para os funcionários e conselheiros, fornecendo computadores para as secretarias municipais de meio ambiente, foi muito difícil, mas deu alguns frutos, por exemplo, o prefeito de Morrinhos da gestão anterior, não autorizava nenhum uso do solo sem que não passasse pelo conselho. O Conselho de Catalão também foi muito ativo, porém, acabou se tornando palco de disputa política contra o governo. O processo de organização política e atuação dos conselhos é um sobe e desce, não tem continuidade (entrevista concedida em agosto de 2008).

Em Goiás, o funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente não segue uma uniformidade, há diferentes situações e condições de atividades, a Coordenadora do PAAI, observa ainda que,

Os conselhos têm diferentes situações de funcionamento. O que ocorre é que os conselhos de meio ambiente não sabem qual é o seu papel, é tudo muito etéreo, afinal o que pode fazer um conselho municipal de meio ambiente?, no caso da saúde o município não recebe as verbas de saúde se o conselho não funcionar, portanto, funciona. Nos conselhos de meio ambiente as pessoas não ganham para isso, vão porque querem contribuir. A legislação é bastante genérica quanto ao papel dos conselhos municipais de meio ambiente, o Estado tem dificuldade de contribuir para o funcionamento dos conselhos a nível municipal. Não é do cotidiano, não é da prática se participar de reuniões. Se os conselhos tivessem melhor participação, essa questão dos assentamentos rurais teria outra característica. Há muito desmatamento, se a sociedade participasse mais, poderia colocar os parâmetros, isto porque essas pessoas vão fazer parte daquela comunidade (entrevista concedida em agosto de 2008).

Por mais que tenha sido um avanço a institucionalização do Sistema nacional de Meio Ambiente, que a Lei regulamente e atribua competências a este sistema, não há funcionamento adequado, se não houver uma mudança na cultura política de participação da sociedade nos rumos da gestão pública. O exercício da cidadania não deve ser restrito ao ato de votar para escolher seus representantes, a sociedade deve tomar para si a preocupação de estar presente nos espaços políticos possíveis. Por outro lado, a tradição centralizadora do Estado é um fator restritivo a essa participação, encerrando, assim, nesse

contexto uma contradição do próprio sistema político-social vigente. Os conselhos municipais de meio ambiente do Estado de Goiás estão inseridos nessa dinâmica.

Ao mesmo tempo em que há um discurso oficial de defesa do meio ambiente, o Estado não consegue ter continuidade nas ações ambientais que desenvolve. As constantes mudanças que ocorrem na própria estrutura da administração pública, a cada governo, retardam os avanços que poderiam ser implementados se as políticas públicas tivessem um caráter mais perene. Um exemplo foi a extinção do Conselho Estadual de meio Ambiente<sup>20</sup> de Goiás, por ocasião da última reforma administrativa promovida pelo governo do Estado, ao que parece, por uma falha na proposição da estrutura da reforma.

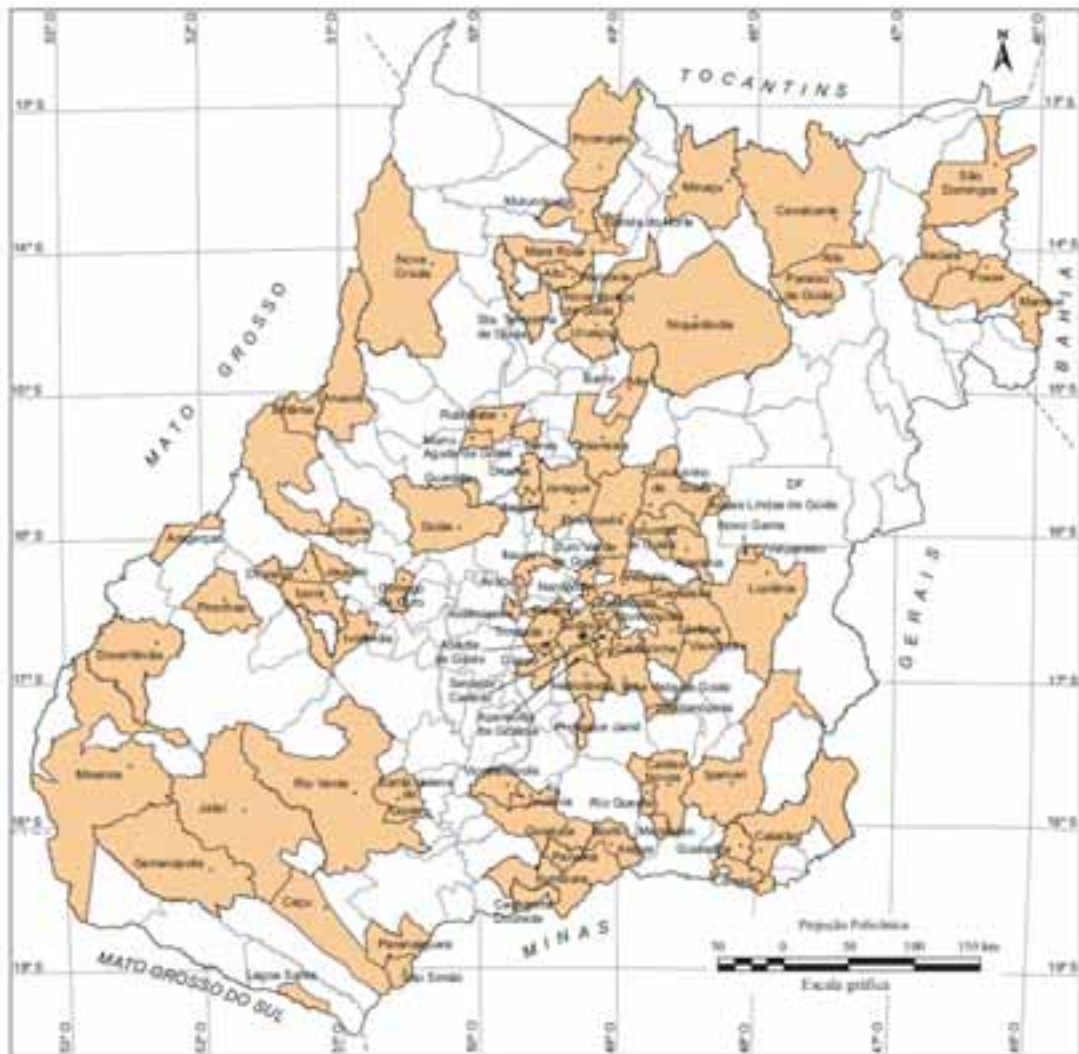
De qualquer modo, não se pode ter uma idéia de que o saldo é negativo. A organização de 93 conselhos municipais de meio ambiente no Estado, já indica que há uma preocupação com o tema meio ambiente e com a possibilidade de participação social nesses espaços.

Na figura 01 a seguir, demonstramos o Mapa dos municípios que possuem Conselhos de Meio Ambiente constituídos (2008).

---

<sup>20</sup> Lei 16.272/2008

**ESTADO DE GOIÁS**  
**MUNICÍPIOS QUE POSSUEM CONSELHO DE MEIO AMBIENTE CONSTITUÍDOS (2008)**



**FORTE:**  
 Departamento de Estudos de Rodagem - DER-GO,  
 Museu Rodoviário Estadual, Escala 1:1.200.000, 1969  
 (base cartográfica)  
 SEMA-GO, Programa de ações ambientais integradas,  
 2008

**ORGANIZAÇÃO:**  
 Eltony  
 Cartografia digital  
 Ligjandra Borges de Moraes

## **2.6 – A Importância da Conferência Estadual de Meio Ambiente para a participação da Sociedade Civil**

Em 2003, como preparação para a primeira conferência nacional de meio ambiente, Goiás realizou um processo de discussão sobre os temas abordados na conferência nacional, entretanto esse processo não se constituiu como a primeira conferência estadual de meio ambiente.

No ano de 2005, ocorreu a realização da II Conferência Nacional de Meio Ambiente dirigida e organizada pelo Ministério de Meio Ambiente. Goiás realizou sua I Conferência Estadual de Meio Ambiente, com o tema, “Cerrado: Preservação e Desenvolvimento”, dentro do tema geral da Conferência Nacional, “Cuidar do Brasil - A Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais.”

No tema abordado, transparece a preocupação de discutir a contradição evidente na sociedade, a preservação em oposição ao desenvolvimento. A realização das conferências de meio ambiente orientam-se no sentido de fortalecerem o Sistema Nacional de Meio Ambiente e a gestão compartilhada, isto porque, procura envolver diversos setores sociais que apresentam diferentes opiniões sobre os problemas relativos ao meio ambiente.

Esse processo de conferência, segundo dados da SEMARH, (2005-2006 – Anais da I Conferência Estadual de Meio Ambiente), envolveu cerca de 125 (cento e vinte e cinco) municípios e 1.500 (mil e quinhentas) pessoas, representado o setor governamental, ONGs, setor produtivo (empresarial), movimentos sociais e universidades. Foram realizadas cinco conferências regionais para possibilitar uma maior participação da sociedade na discussão dos temas apresentados pelos órgãos organizadores da Conferência Estadual.

Os temas apresentados para a discussão foram: 1 – Biodiversidade e Espaços Territoriais Protegidos; 2 – Estratégias de Desenvolvimento Sustentável, 3 – Meio Ambiente Urbano; 4 – Gestão Territorial e Política Florestal; 5 – Educação Ambiental para a Sustentabilidade; 6 – Gestão Compartilhada e Usos Múltiplos da Água e, 7 – Fortalecimento Institucional e Desenvolvimento da Gestão Ambiental.

No discurso de abertura, o governador do Estado de Goiás<sup>21</sup> afirmou,

---

<sup>21</sup> À época da realização da I Conferência Estadual de Meio Ambiente, era Marconi Perillo o governador.

A política ambiental do governo goiano tem sido coerente com os preceitos de preservação da vida e enseja os parâmetros da acurada responsabilidade com as futuras gerações. Traz consigo a dimensão de que desejamos fazer ainda muito mais, antecipando-nos com programas e iniciativas preventivos. Avançamos sem comprometer o meio ambiente em qualquer ponto do Estado. Não buscamos o progresso a qualquer custo (discurso proferido aos 8 de novembro de 2005, p. 17).

O objeto de nosso trabalho não é analisar este aspecto da política ambiental do Estado, porém, é relevante registrar que vários trabalhos, acadêmicos, artigos de jornais, dentre outros, sobre o tema, afirmam que a degradação do cerrado goiano é visível, e sempre em função do avanço de culturas como a cana, algodão, soja e outras áreas da agroindústria, o que demonstra que a idéia do avanço sem o comprometimento do meio ambiente é um discurso distante da real situação de destruição do cerrado goiano.

Sem dúvida, a realização dessa conferência foi o resultado de um esforço conjunto de vários órgãos públicos, ativistas do movimento ambiental e diversos setores sociais. A polêmica esteve presente, o documento final apresenta várias medidas a serem implementadas pelo poder público, que, no atual estado da arte, contribuiria muito para mudanças na qualidade ambiental do Estado e, sobremaneira valorizaria a participação da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas para o meio ambiente.

O Secretário de Meio Ambiente, à época, Aldo Arantes, em seu discurso na abertura da Conferência Estadual de Meio Ambiente destacou que a realização da mesma,

é sem dúvida um marco em defesa da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável em nosso Estado. Precedendo a realização desse evento foram realizadas as conferências regionais nas cidades de Porangatu, Caldas Novas, Jataí, Formosa e Goiânia. Esse processo envolveu a participação de 125 municípios e cerca de 1.500 pessoas. Dessa forma, conseguimos atingir todas as regiões do Estado e os mais variados segmentos da sociedade. O êxito desse evento só foi possível pela parceria estabelecida entre a Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, a Agência Goiana de Meio Ambiente, o IBAMA-GO e mais um conjunto de órgãos público, privados, instituições de ensino, entidades representativas de classe e ONGs ambientalistas (discurso proferido aos 8 de novembro de 2005, p.19).

A vontade política demonstrada e efetivada no processo de organização da I Conferência Estadual de Meio Ambiente, é um dos fatores importantíssimos para que a gestão compartilhada se concretize. A mobilização e participação foram consideradas satisfatórias para a maioria das organizações representadas, porém, ainda não é o suficiente para criar as condições de entrelaçamento continuado dessas ações políticas. Há um

constante processo de descontinuidade, além do que, muitos municípios não integraram-se ao debate, assim como alguns setores representantes da sociedade.

Segundo a coordenadora da comissão organizadora da Conferência Estadual do Meio Ambiente, Odete Ghannam, (entrevista concedida aos 13/8/08), o foco da mobilização foi integrar ao processo de conferência os municípios que possuíam secretarias de meio ambiente, porém, a participação foi aberta a todos os municípios do Estado.

Assim, a participação dos cidadãos foi livre, qualquer pessoa presente às reuniões poderia votar, somente para a eleição de delegados à plenária da Conferência Estadual é que se estabeleceu o critério de representação de 50% para o movimento social, sindicatos e ONGs, 30% para a representação do setor empresarial urbano e rural e 20% para a representação de governo, nas três esferas (SEMARH, 2005-2006). A comissão organizadora entendia que esse critério possibilitava um maior equilíbrio nas forças políticas dos atores sociais em cena, para o debate e elaboração de diretrizes dos temas tão polêmicos abordados pela Conferência.

Aparentemente, a questão numérica era favorável aos setores do movimento social/popular, contudo, quando se trata de política governamental, a influência política de alguns setores é fundamental para o rumo das decisões. Nessa Conferência, muito em razão do esforço da direção que teve, houve uma considerável participação dos setores não governamentais considerados populares e que contribuíram sobremaneira com a discussão e elaboração de propostas para a política ambiental.

A questão passa a ser como manter o nível de mobilização e participação social. Com a constante mudança das políticas governamentais, já que as mesmas não constituem-se em políticas de Estado com perspectiva duradoura, é fator de instabilidade da participação da sociedade nos espaços de elaboração e decisão de políticas, não só para o meio ambiente mas, sobretudo, este setor apresenta-se com grande vulnerabilidade.

A II Conferência Estadual de Meio Ambiente foi realizada em 2007, com o tema: “Clima e Cerrado”. Segundo o relatório final da Conferência, publicado pela Semarh, o processo da Conferência contou com a realização de 54 conferências municipais e a participação de representantes da esfera de governo, instituições educacionais e pesquisa, comunidades tradicionais, indígenas, organizações não governamentais, setor empresarial e outros representantes da sociedade civil organizada.

O assunto tratado é, sem dúvida, de grande relevância para a sociedade e seu desenvolvimento. Apenas para registro, o clima está diretamente ligado a grande e polêmica discussão sobre o aquecimento global, objeto de estudo de cientistas de todo o mundo sob a direção da ONU, o que confere uma importância política de grande porte ao assunto, haja vista ter efeito direto sobre a produção e o mercado em vários sentidos, bem como o interesse de apropriação de áreas ainda preservadas no mundo, pelas grandes potências econômicas.

O relatório (SEMARH, 2007), não fornece dados acerca do número de pessoas envolvidas no processo da Conferência, porém, nota-se que houve uma queda na participação dos municípios, em relação à conferência anterior. É fato também, que as deliberações da I Conferência, em sua maioria absoluta, ainda não foram implementadas, o que apenas confirma a lentidão do poder público em efetivar decisões políticas de interesse coletivo, inclusive as que tiveram a participação e a condução política dele próprio. Mesmo assim, os esforços para envolver a participação da sociedade devem ser reconhecidos, evidentemente, não esquecendo que muitos desses processos são realizados por exigência legal e, é o que credencia o Estado-membro a participar da Conferência Nacional de Meio Ambiente, na qual, evidentemente, todo Estado deseja se fazer presente, além do que, abre portas para adquirir recursos federais e de instituições financiadoras de projetos que abarquem as questões ambientais.

## **CAPÍTULO III – O TERRITÓRIO COMO PALCO POLÍTICO E A GESTÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA**

### **3.1 – A gestão do território no plano da política ambiental**

Para território não existe um conceito único e definido como absoluto, Costa considera que desde a década de 1960 a polêmica sobre a conceituação de território e territorialidade vem se colocando (2006, p. 36). Diferentes áreas do conhecimento humano trabalham com a categoria “território”, abordando de maneira diversa a compreensão e apropriação do conceito, segundo as necessidades de cada ciência.

Por tratar-se da espacialidade humana, território é fundamental para compreendermos o conjunto das ações desenvolvidas em um dado espaço. Para nosso trabalho, estamos entendendo “território” na acepção política, que, segundo Costa é caracterizado como:

referida às relações espaço-poder em geral ou jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado (2006, p. 40).

Referimo-nos aqui, à gestão de políticas ambientais dentro de um contexto político-social, que abarca o papel do Estado e da sociedade na perspectiva de uma gestão compartilhada, no sentido das complexas relações sociais e políticas sobre as quais, Santos afirma:

O território não é apenas um conjunto de formas naturais, mas um conjunto de sistemas naturais e artificiais, junto com as pessoas, as instituições e as empresas que abriga, não importa o seu poder. O território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. É desse modo que ele constitui, pelos lugares, aquele quadro da vida social onde tudo é interdependente, levando, também, à fusão entre o local, o global invasor e o nacional sem defesa (no caso do Brasil) (SANTOS, 1999).

Santos demonstra que o território possui uma dimensão política, interagindo com os diversos aspectos sociais. Ao abordarmos o território como palco da ação política, optamos por entendê-lo dentro do conceito político de território, fundamentalmente como o espaço sobre o qual se exerce determinado poder. A Lei N. 6.938/81 instituiu a competência de

cada componente do SISNAMA, seguindo uma divisão territorial e o princípio da predominância do interesse<sup>22</sup>, assim instituída:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

**VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (grifamos).**

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboram normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

**§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. (grifamos).**

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

O pacto federativo brasileiro estabelece a repartição de competências<sup>23</sup> legislativa e político-administrativa para os entes federados. É um fator de grande importância para a

---

<sup>22</sup> Critério utilizado pela Constituição Federal de 1988, esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público no âmbito regional, ou no âmbito local (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p. 306).

<sup>23</sup> Repartição de competências é a técnica que a Constituição Federal utiliza para partilhar os entes federados as diferentes atividades do Estado federal (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p. 306). vide Arts.18 e sgts da CF/88.

descentralização política e de gestão, o que importa ao poder público local a responsabilidade da governabilidade em seu âmbito.

Os conselhos setoriais cumprem o papel da gestão pública compartilhada com a sociedade civil organizada. Nesse sentido, Guimarães comenta que, é oportuna a recomendação da Agenda 21 para que as cidades fortaleçam os órgãos locais a fim de lidarem eficazmente com os desafios do desenvolvimento e do meio ambiente. (2004, p. 68).

Nessa perspectiva, os conselhos municipais deveriam considerar, sobremaneira, o papel da sociedade civil representada em seu âmbito. Entretanto, como este espaço é palco de interesses diversos, o poder de Estado, representado pela administração pública municipal é quem faz, efetivamente, o papel de propositor e definidor da política de meio ambiente no âmbito de sua jurisdição. Os outros sujeitos incluídos no discurso da participação democrática são excluídos de um papel político central, restando-lhes o papel de validar a política institucional. A co-participação<sup>24</sup> na gestão pública ainda é um emaranhado no Estado, caracteristicamente patrimonialista. No entender de Arns,

A gestão territorial participativa é o caminho alternativo ao paternalismo e o assistencialismo, mecanismos adotados por muitas entidades públicas e privadas durante muito tempo no Brasil. Ao invés de criar a história e a identidade das comunidades, as mesmas foram fragmentadas (2007, s/p).

As potencialidades do espaço social e territorial a serem integradas na gestão de políticas públicas para o meio ambiente, não são consideradas como fator importante na divisão de responsabilidade que legalmente é proposta como atribuição do governo e da sociedade. O exercício da democracia esbarra nas relações de poder estado/sociedade, evidentemente, nesse contexto, o Estado cumpri seu papel de mediador dos conflitos e com papel preponderante na definição de políticas que, acabam por atender alguns interesses e não outros.

O domínio político sobre o território define seu uso e apropriação. No aspecto das políticas ambientais, o conflito de interesses é visível e o Conselho de Meio Ambiente do Município de Goiânia, não é um ente apartado das conjecturas sociais. Um exemplo desse conflito e da opção política adotada foi o caso da desapropriação da Fazenda São Domingos para implantar um novo bairro de moradia popular.

---

<sup>24</sup> Participação da sociedade civil como responsável pelas políticas públicas.

A área da Fazenda São Domingos é um manancial e como tal deveria ser preservada, porém, interesses econômicos de seu proprietário e do governo estadual à época<sup>25</sup>, possibilitaram a ocupação da área. A Ata da reunião do Comam, realizada aos 7 de janeiro de 1994, noticia a criação da APA – Área de Proteção Ambiental, da Fazenda São Domingos com o objetivo de impedir novas invasões, sendo que o governo do Estado já tinha autorizado a realização de um RIMA – Relatório de Impacto Ambiental, invadindo a competência do governo municipal.

Mesmo aprovada como área de preservação, a Fazenda São Domingos foi ocupada pelos participantes do Movimento de Luta pela Casa Própria, com a anuência do governo do Estado. A decisão do Conselho de Meio Ambiente foi ostensivamente desrespeitada. Se por um lado o movimento social de reivindicação de moradia é legítimo, o governo não demonstrou interesse em encaminhar as pessoas que reivindicavam esse direito, para outra área com condições de habitabilidade, sem que causasse prejuízo ao meio ambiente e, de resto, à população em geral por degradar uma área de manancial de águas.

Segundo o Relatório Técnico apresentado pelo IBAMA e pela FEMAGO, citado por Martins Júnior, esta área faz parte do sistema meia ponte que é responsável pela captação de 75% da água de Goiânia. Afirma também que o EIA foi realizado de forma ilegal,

O EIA foi realizado em desacordo com as legislações federais (6938/81) por ter sido posterior a ocupação, e, nesse caso, seria apenas um instrumento de legalização do empreendimento, executando apenas medidas mitigadoras para diminuir o impacto já ocorrido, não sendo considerado todo o artigo 5 da resolução do CONAMA 001/86. A prefeitura de Goiânia demonstra claramente, ser contrária ao empreendimento, segundo vários pareceres de seus órgãos, como IPLAN e a SEMA, que desejavam manter a atual linha de expansão urbana do município. O Governo Estadual, ao contrário, incentivou a ocupação com a doação de tijolos e lotes antes de qualquer estudo (1996, p. 146).

A política adotada foi a do fato consumado, ao que parece, de forma deliberada pelo governo do Estado para acudir interesses não claramente explicitados. Segundo o plano Diretor do Município, 1989, essa era uma área rural e deveria ser preservada quer seja pelo fato de ser manancial, quer seja pelo fato de tentar impedir a conurbação com o município de Goianira.

---

<sup>25</sup> O governador do Estado de Goiás à época da invasão da Fazenda São Domingos pelo Movimento de Luta pela Casa Própria – MLCP, dirigido pelo então Vereador Euler Ivo, era Íris Rezende Machado, 1991-1994.

Para o Secretário de meio Ambiente do Município à época, Osmar Pires, o problema da Fazenda São Domingos demonstra a contradição ou a fragilidade existente no poder dos Conselhos de gestão compartilhada. Considera que: a invasão teve fachada popular, o Conselho não teve forças para reagir. O vereador que comandou a invasão foi só ponta de lança. (entrevista concedida aos 8/8/08). O exemplo da Fazenda São Domingos é ilustrativo do poder que os interesses políticos e econômicos possuem e são legitimados pelo Estado, que os representa.

Ainda, segundo o ex-secretário, foram assinados dois TACs- Termo de Ajustamento de Conduta, perante o Ministério Público, entre o Estado de Goiás e o município de Goiânia. O primeiro em fevereiro de 1993, indicando alternativa para a alocação dos posseiros, que seria a legalização do loteamento da chácara São Joaquim e os loteadores cederiam 30% de cada área para alojar as pessoas que estavam na Fazenda São Joaquim. Resultou que esta alternativa, na prática, não foi aceita e ele só entendeu o motivo anos mais tarde. O segundo TAC, assinado em novembro de 1994, ajustava condutas mitigadoras para a área invadida, já que a ocupação havia se consolidado.

Mesmo com os percalços e conflitos para fazer valer as decisões desse tipo de conselho, o ex-secretário analisa que há um papel importante a ser cumprido por essa forma de organização. Segundo ele, sua experiência à frente do Commam de Goiânia no período de 1993 a 1996, foi proveitosa para a construção da política ambiental do município. Destaca, em depoimento, dois exemplos nos quais a decisão tomada pelo Conselho foi respeitada e implementada, trata-se da deliberação de preservação da Reserva Mangabeira, situada no Parque Anhanguera e da manutenção do Jardim Botânico como área de preservação ambiental.

Sobre a reserva mangabeira, o próprio loteador propôs a manutenção de uma área para preservação. Um cidadão que sentiu-se incomodado, fez uma reclamação da existência da área, alegando o direito de ir e vir, assegurado na Constituição Federal, propondo a abertura de ruas. O processo tramitou nos órgãos da Prefeitura (1990) e em março de 1993, estava concluso com pareceres favoráveis à abertura das ruas, dos órgãos da prefeitura, com base no direito de ir e vir. Com a instalação do Conselho, o interessado, o loteador da área fez uma reclamação ao Conselho que recebeu a petição. A área era uma RPPN – Reserva Particular de Patrimônio Natural- instituída pelo IBAMA. Recebi a denúncia e na primeira reunião do Conselho foi apresentada. Instituiu-se um relator, à época, Dr. Sullivan Silvestre, representante do MP, que em seu parecer alegou direito difuso e uso comum ao meio ambiente. O Conselho deliberou pela manutenção da reserva, contra todos os pareceres anteriores e sua decisão foi mantida pelo poder executivo municipal (entrevista concedida aos 8/8/08).

No segundo exemplo, Osmar Pires considera que quando a sociedade civil participa, o resultado é favorável ao conjunto da população. A decisão para manutenção do Jardim Botânico como área de preservação, envolveu uma discussão política com a Câmara Municipal de Goiânia, ou seja, o poder legislativo municipal.

Com relação ao Jardim Botânico, a questão foi levantada pela Câmara, por proposta do vereador Francisco Oliveira foi aprovado o loteamento do Jardim Botânico. O processo teve parecer favorável dos órgãos de planejamento e procuradoria da Prefeitura, portanto, deixaria de ser uma área de uso comum para ser dominial, que poderia ser doada, loteada, vendida etc. pelo poder executivo. Uma unidade de conservação das mais caras, simbólica para a população, que já vem desde a década de 1930, que tem função importante para a sociedade e para setores de pesquisa como as universidades, como a UFG. Na gestão do Prefeito Darci Accorci, ele colocou a questão para o Conselho decidir. O relator escolhido foi novamente o Dr. Sullivan Silvestre que fez um parecer contra a desafetação e o parcelamento da área por ser patrimônio de uso comum da população. O Conselho baixou uma deliberação contrária ao loteamento. O Jardim Botânico foi preservado. Hoje, já se retirou quase todos os posseiros e o Executivo firmou compromisso com o Ministério Público para retirar as pessoas e promover a recuperação completa da área (entrevista concedida aos 8/8/08).

Nesse sentido, o ex-secretário considera complexas as disputas políticas afetas à gestão de políticas ambientais e, que é fundamental o Conselho ter capacidade de gestão e respeitabilidade para que suas decisões sejam efetivadas.

Nesses exemplos pode-se observar que a gestão do território não está dissociada da disputa política existente na sociedade, de interesses diversos e, as resoluções e reflexos dependem de quem os disputam. Nos casos apresentados, mesmo da Fazenda São Domingos que restou por atender a uma parcela pobre da população, da preservação da reserva mangabeira e do Jardim Botânico que, beneficiou o conjunto da população, os atores envolvidos no processo decisório contavam com certo poder de intervenção política.

O processo de ocupação da Fazenda São Domingos, demonstra claramente quais os interesses que prevalecem numa disputa na qual está em jogo um bem de uso comum, como é o caso do manancial de águas que ali existe. O discurso de defesa de uma justa causa social, ou seja, nesse caso, o direito à moradia, esconde as razões de interesses econômicos e de dominação política. O território é apropriado segundo a ótica dos interesses nem sempre revelados.

### 3.2 - Goiânia - uma cidade verde?

Chaveiro nos remete à idéia de que Goiânia foi inventada, numa belíssima análise sobre a construção da cidade afirma,

Goiânia foi erigida: cidade idealizada nos idos dos anos 30 ao sabor de uma urbanística moderna, plantou-se no 'coração do cerrado', agrário, oligárquico, mandonista, alinhavando o que diferentes autores denominam de 'criação da modernidade na periferia', 'expansão capitalista', 'interiorização' (2001, p. 24).

Efetivamente Goiânia passou a existir. Para alguns foi um sonho há muito acalentado. Admitamos que foi um sonho politicamente articulado. Ao abordar a estratégia do ordenamento territorial de Goiânia, Chaveiro analisa que ocorreu um conflito entre o que era o lugar e o que a política de interiorização desenvolvimentista, abraçada pelo Estado Novo pretendia, entende que, a sua execução não se faria sem participar do conflito ou de uma aglutinação conflituosa entre as forças do lugar sertanejo e os ímpetos litorâneos. (2001, p. 28). Os interesses políticos restavam-se diferentes. Mais ainda, nos assegura,

esse conflito penetraria, na política territorial que expôs o plano de construção de Goiânia, desde o início, o núcleo da intenção com a realidade, ou seja, mediante o plano, a realidade agrária do Estado de Goiás e todas as suas vicissitudes entrariam em confronto com o urbanismo projetado nele, de modo que o choque entre o real e o plano se transformasse, além do signo, em esculpido do modo de ser da cidade, enquanto obra, objeto, engenharia, espaço e enquanto 'anima', modo de vida, imagens, símbolos, comportamentos e ethos (2001, p. 28).

É visível, portanto, a caracterização do território como um espaço de luta e confronto político, cultural e de resistência ao que chega como novo. A mudança da capital da Cidade de Goiás, à época Goiás Velho, ocorreu dentro do conflito de interesses políticos das oligarquias que disputavam o poder político no Estado, naquela conjuntura, sendo vencedor Pedro Ludovico Teixeira, que contava com o apóio do governo federal, Getúlio Vargas, na lógica da marcha para o oeste.

Essa política tem seu auge com a construção da nova capital federal em terras do planalto central. A construção de Brasília contribuiu para o crescimento e desenvolvimento de Goiânia.

Martins Júnior considera que Goiânia nasceu dentro de um padrão ecologicamente correto. Para ele,

[...] na concepção urbanística de Goiânia foram lançadas bases harmoniosas para a convivência entre o ambiente natural e o ambiente construído. As diretrizes implantadas destinaram-se a garantir a proteção dos recursos naturais do sítio a ser urbanizado e o respeito aos valores culturais da sua população (1996, p. 56).

Esse pensamento é corroborado por John Mivaldo, Secretário de Meio Ambiente do Município no período de 2001/2003.

A cidade nasceu com todas as condições de ser ecologicamente correta. O descontrole estatal é que prejudicou. O poder público é que interferiu. O plano diretor inicial foi o mais bem elaborado, melhor que o de Belo Horizonte três décadas antes, nessa região de cerrado tem todo um condicionamento geográfico favorável para ter uma qualidade de vida bacana. O crescimento desordenado, a expansão urbana incorreta, os planos diretores posteriores, é que prejudicou. É necessário uma postura política dos gestores, quem nem sempre é favorável, mesmo assim, Goiânia é um bom lugar para se viver. A idéia de ser uma cidade ecologicamente correta, uma cidade verde é positiva, ajuda na alta estima da população que passa a ter o interesse de preservar. Goiânia possui uma área rural ainda bastante favorável que deve ser preservada, porém, é necessário ter incentivo fiscal, criar políticas que façam os proprietários protegê-las, enfim, um pacote que permita a preservação e não o loteamento como alternativa, as pessoas devem se sentirem motivadas para preservar, isso é favorável para a cidade (entrevista concedida aos 6/8/08).

Na proposta urbanística de construção da capital, a proporção era de: 308 habitantes para cada hectare de parque ou jardim 32,5 m<sup>2</sup> de área de parque por habitante. Essa era a justificativa do plano original, citado por Martins Júnior (1996, p.60). Goiânia nascia como uma cidade verde, título que passou a ostentar e utilizar como propaganda da cidade.

Um dos pontos mais tratados pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia é a criação de unidades de conservação e parques. Atualmente, segundo o Plano Diretor de Arborização Urbana de Goiânia, elaborado pela Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA, o município conta com 187 (cento e oitenta e sete) áreas destinadas para unidades de conservação na modalidade de parques e bosques, dentro do perímetro urbano e a proporção de área verde por habitante é de, 94 m<sup>2</sup>/habitante, índice quase 8 vezes superior ao recomendado pela Organização das Nações Unidas, que é de 12m<sup>2</sup>/habitante (2008, p. 29).

Segundo os dados da AMMA, até o final de 2004, a população de Goiânia contava com parques e bosques somente nas regiões Central e Sul, a partir de então, as regiões Noroeste, Norte e Sudeste passaram a contar com áreas de preservação ambiental. Para a AMMA, [...] dessa forma, mais áreas verdes da cidade são preservadas, enquanto um maior número de habitantes desfruta dos benefícios promovidos pela implantação das unidades de conservação (2006, p. 11).

Para a administração municipal a espacialidade das áreas de preservação atende a preocupação de conjunto da cidade, sem que haja distinção entre áreas de maior ou menor poder aquisitivo. Mas nem só de bosques vive a cidade, em Goiânia existem 16 (dezesesseis) áreas de risco, que são as áreas de grande vulnerabilidade a desastres naturais, com sério comprometimento de condições de habitabilidade, geralmente localizadas em fundo de vale ou encostas, abrigando cerca de 4.546 (quatro mil, quinhentos e quarenta e seis) habitantes (dados da Defesa Civil, ano base 2006).

A seguir, tem-se a figura 02 que demonstra o mapa de localização das áreas verdes de Goiânia (2007) e a figura 03, que se refere ao mapa das áreas de risco e habitações subnormais, segundo as regiões de Goiânia (2003). E a representação gráfica das áreas verdes com base nos dados da SEPLAM - Secretaria de Planejamento Municipal - se encontra em anexo.

## LOCALIZAÇÃO DAS ÁREAS VERDES SEGUNDO AS REGIÕES DE GOIÂNIA (2007)



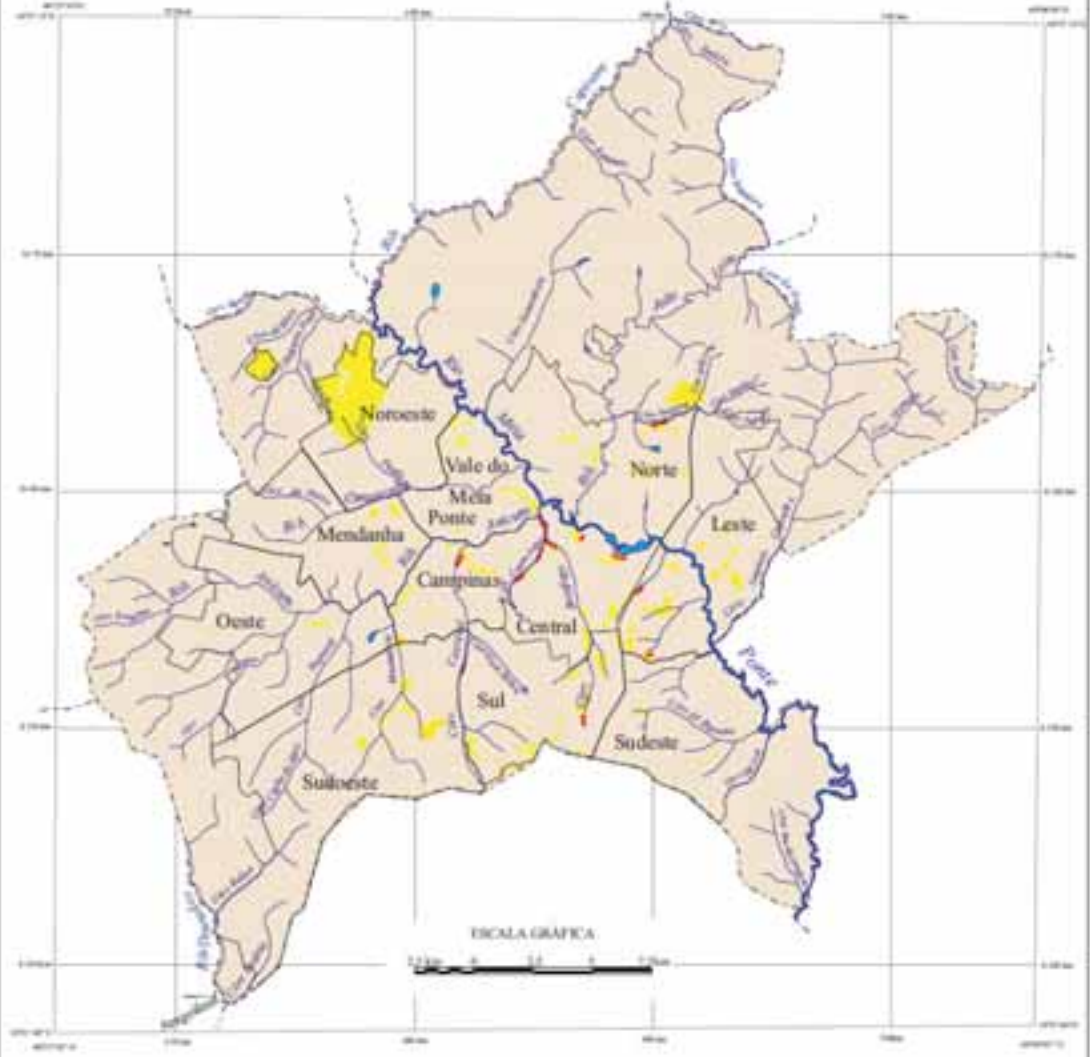
### LEGENDA

- |  |  |  |
|--|--|--|
| 01. Parque dos Buritis   | 41. Morro do Mandante  | 81. Parque Municipal Cão Faltoso/Parque Municipal  |
| 02. Parque Edsonio (Zoológico)   | 42. Morro do Alem  | 82. Parque Municipal Esportivo - Setor Marista     |
| 03. Parque Estrela   | 43. Parque Ecológico Marquinhos                                    | 83. Parque Municipal Res. Vila de Fátima           |
| 04. Parque São João  | 44. Parque Municipal Ant. Rómulo Mourão                            | 84. Parque Municipal Res. Aurora                   |
| 05. Parque Imbuí - Estação   | 45. Parque Maria Luíza/Parque Municipal Jardim Botânico de Goiânia | 85. Parque Municipal Setor Chaparrão               |
| 06. Parque Anália  | 46. Parque Municipal Res. Monte                                    | 86. Parque Municipal Setor Quilômetro              |
| 07. Parque Vitor Brasil  | 47. Parque Municipal Jardim Santa Rita I                           | 87. Parque Municipal Setor Quilômetro II           |
| 08. Parque Américo   | 48. Parque Municipal Jardim Santa Rita II                          | 88. Reserva do Setor Floresta                      |
| 09. Morro Geminio  | 49. Parque Municipal Grande Fátima                                 | 89. Parque Municipal Primavera                     |
| 10. Jardim Soudreus  | 50. Parque Municipal Jardim Nova Esperança                         | 90. Parque Municipal London Park                   |
| 11. Área Centro Buritis  | 51. Parque Municipal José Martins do Carmo                         | 91. Parque Municipal Res. Residência dos Carquejos |
| 12. Resaca Engenheiro A  | 52. Parque Municipal Residência do Bosque I                        | 92. Parque Res. Verde                              |
| 13. Parque Topas   | 53. Parque Municipal Residência do Bosque II                       | 93. Parque do NADA-CENSA                           |
| 14. Resaca do Tronco Duro/Parque Municipal Res. São José                     | 54. Parque Municipal Gramma  | 94. Jardim Fonte Nova                              |
| 15. Resaca das Águas e de S. Nicolau/Parque Municipal Res. Central           | 55. Parque Municipal Res. Santa                                    | 95. Jardim Público São Vale                        |
| 16. Parque São João B  | 56. Parque Municipal Res. São Francisco                            | 96. Morro de Casa Verde                            |
| 17. Parque Municipal Setor Marista   | 57. Parque Municipal Res. Parque das Flores I                      | 97. Parque Municipal Orlado Lido (Áreas de Mela)   |
| 18. Parque Municipal Morro dos Mandantes                                     | 58. Parque Municipal Parque das Flores II                          | 98. Parque Municipal Vila Verde                    |
| 19. Parque Municipal São Francisco   | 59. Parque Municipal Res. Parque das Flores III                    |  |
| 20. Parque Linear Marquinhos   | 60. Parque Municipal Jardim Madrid                                 |  |
| 21. Resaca Vitor Brasil/Parque Municipal Res. Camilo Castelo                 | 61. Parque Municipal Carolina Cantile Cabral                       |  |
| 22. Reserva Ecológica com. Res. Phala/Parque Municipal Jardim das Hortênsias | 62. Parque Municipal Setor Solar Santa Rita                        |  |
| 23. Parque Municipal São José  | 63. Parque Municipal Jardim das Aroeiras                           |  |
| 24. Parque São Pio   | 64. Parque Municipal Jardim Resol                                  |  |
| 25. Parque Linear Curitiba   | 65. Parque Municipal Jardim Vila                                   |  |
| 26. Parque Municipal Curitiba  | 66. Parque Municipal Setor Vila II                                 |  |
| 27. Parque Capotaí   | 67. Parque Municipal Setor Vila III                                |  |
| 28. Resaca Engenheiro  | 68. Parque Municipal Res. Orlado                                   |  |
| 29. Parque Marista   | 69. Parque Municipal Res. Bragança I                               |  |
| 30. Parque Resaca Jal  | 70. Parque Municipal Res. Bragança II                              |  |
| 31. Resaca Setor Independência   | 71. Parque Municipal Res. Bragança III                             |  |
| 32. Parque Setor Novo  | 72. Parque Municipal Res. Rómulo Mourão                            |  |
| 33. Parque Colégio Jardim  | 73. Parque Municipal Setor Graças                                  |  |
| 34. Parque do Liberdade  | 74. Parque Municipal Res. das Adornas                              |  |
| 35. Resaca do Tronco Duro  | 75. Parque Municipal Jardim Algodão                                |  |
| 36. Parque Campolândia   | 76. Parque Municipal Ponte do Sul I                                |  |
| 37. Parque Flamboyant  | 77. Parque Municipal Ponte do Sul II                               |  |
| 38. Parque Ecológico Carmo Barnabás  | 78. Parque Municipal Cão Burgo                                     |  |

**FONTE:**  
 MORAIS, E. S. (2006) em negro: o verde  
 como representação do verde de Goiânia.  
 Dissertação Mestrado em Geografia, UFG,  
 p. 46, 2001 (base cartográfica).  
 Fundação Municipal de Goiânia, Plano Diretor  
 Participativo, 2007. Base técnica cartográfica,  
 unidade de conservação e área verde, 2007.

**ORGANIZAÇÃO:**  
 Eltony  
 Cartografia digital:  
 Luciano Borges de Moraes

**LOCALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO E HABITAÇÕES SUBNORMAIS SEGUNDO AS REGIÕES DE GOIÂNIA (2003)**



**NOTAS:**  
 MIRALLES, S. S. *Goiânia cartográfica: a cidade e sua representação no espaço da Geografia*. Dissertação (Mestrado em Geografia). UFPA, p. 98, 2001 (tese cartográfica).  
 Prefeitura de Goiânia. *Suplên. Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável. Habitação Subnormal*. (Scale 1:40.000, 2002).

**ORGANIZAÇÃO:**  
 E-Geogem  
 Cartografia digital:  
 Legendra Borges de Moraes

**LEGENDA**

- Habitação subnormal
- Área de risco
- Bacia de drenagem
- Limite municipal
- Limite regional

O Poder público quer seja municipal ou estadual, lida com a política ambiental como *marketing*, a cidade verde e florida é uma atração para novos empreendimentos, principalmente para o que se denomina de turismo de eventos. Goiânia é hoje, uma das cidades brasileiras onde se realiza uma série de eventos científicos, empresariais, feiras de negócios, dentre outras modalidades. São eventos que contribuem com o fomento à economia do lugar, nesse sentido a divulgação do belo é muito importante.

Porém, é necessário registrar que a distribuição das áreas verdes no espaço da cidade, não é uniforme. A título de exemplo, a região Sudoeste área de expansão urbana, valorizada pela construção de condomínios fechados, tem uma concentração de área verde, o que também se verifica na região Sul da cidade, também uma área valorizada pelo setor imobiliário, já na região do Mendanha, a presença do verde é menor. Depreende-se, pois, que também nesse aspecto, há diferenças espaciais. Muito embora, há que se considerar a importância das medidas implantadas para ampliar os espaços verdes na cidade.

Com uma população atual de 1.244.645 (um milhão duzentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e cinco habitantes), (IBGE, 2007), uma área edificada de 444.158,851 km<sup>2</sup>, com aproximadamente 627 bairros e 12.247 logradouros públicos (mapa digital da Condata, 2006), Goiânia é o centro da região metropolitana que a circunda, composta de 11 municípios concentra a centralidade de serviços, escolas, hospitais e maior possibilidade de empregabilidade, a região metropolitana de Goiânia nasceu no âmbito das mudanças proporcionadas após a Constituição de 1988 que institui a descentralização das políticas públicas para os Estados e municípios. O novo Plano Diretor de Goiânia, aprovado pela Lei Complementar N. 171, de maio de 2007, apresenta a preocupação do desenvolvimento sustentável e de uma cidade mais humana, são objetivos do Plano Diretor:

Art. 2º - A Política Urbana do Município de Goiânia sustentar-se-á nos princípios da igualdade, oportunidade, transformação e qualidade, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo à população a requalificação do território do Município e uma cidade mais justa e sustentável.

[...]

V – função social da cidade – como o uso racional e adequado da propriedade urbana, dos recursos naturais e preservação do meio ambiente (Diário Oficial do Município, publicado aos 26/6/2007).

E mais, em vários dispositivos da referida lei, (Plano Diretor/2007), consagra a perspectiva de defesa do meio ambiente e do exercício da democracia compreendendo a participação dos cidadãos, como o que se refere os incisos I e IV do Art. 3º:

I – o direito à cidade sustentável, compatibilizando o crescimento econômico com a proteção ambiental, o respeito à biodiversidade e a sociodiversidade;  
IV – a gestão democrática e controle social (Diário Oficial do Município, publicado aos 26/6/2007).

Segundo Foucault, (1970, p.4), o discurso está na ordem das leis, que há muito tempo se cuida de sua aparição, que lhe foi preparado um lugar de honra. O discurso vai além do que aparenta e envolve a sociedade em uma teia de aparente democracia, servindo, sobremaneira, para o processo de dominação.

Não resta dúvida que o sentido político abordado na lei que dá forma ao Plano Diretor da Cidade, resguarda importante aspecto do exercício da democracia, o controle social sobre as ações do Estado é fator decisivo para a democratização da gestão pública. Os cuidados com o meio ambiente, considerando o complexo conjunto que envolve o ser humano e suas condições de vida e relação com a natureza, é primordial para a própria defesa da vida.

É importante ressaltar que a gestão do território proposta pelo Plano Diretor, atende os princípios da Agenda 21, cujo propósito é promover o desenvolvimento com sustentabilidade ambiental. Outrossim, como objetivo, destaca o princípio fundamental do “Direito Difuso”<sup>26</sup>, ou seja, o princípio da obrigatoriedade de proteção ambiental, exarado no Art. 225 da Constituição Federal. Esses direitos sobrepõem-se ao direito público e ao privado por tratarem de interesses e direitos indeterminados, coletivos e individuais, homogêneos, que dizem respeito à maioria ou parte dela de igual forma e conteúdo.

No sentido dos parâmetros legais e de definição política, o Plano Diretor de Goiânia, em certa medida resguarda esses direitos, porém, não detalha a forma de sua aplicabilidade, o que permite que sua execução fique a critério do poder discricionário de cada gestão.

As cidades passam por um processo de desgaste ambiental, a herança da industrialização e a exploração das riquezas, por longo tempo sem sustentabilidade, causou sérios danos ao ambiente urbano. As cidades são o cenário mais agredido e degradado no pós-processo de industrialização.

---

<sup>26</sup> São considerados direitos difusos os transindividuais (metaindividuais, supraindividuais, pertencentes a vários indivíduos), de natureza indivisível (só podem ser considerados como um todo), e cujos titulares sejam pessoas indeterminadas (ou seja, indeterminabilidade dos sujeitos, não há individualização) ligadas por circunstâncias de fato, não existe um vínculo comum de natureza jurídica (ZANETTI JÚNIOR, 2005).

Clarismindo Júnior, atual presidente da AMMA, tem restrições ao título de Goiânia como “cidade ecologicamente correta”, mas destaca que a cidade teve grandes avanços no tratamento dos problemas ambientais, ressalta que,

Hoje somos considerados referência nacional em gestão de meio ambiente. Goiânia, em relação a outras cidades, tem muito avanço, temos questões ainda graves na agenda azul e na agenda marrom, e na agenda branca, que eu acabei criando para a educação ambiental, temos avançado. Como não existe nada mais alterado do que o ambiente urbano, Goiânia tem avanço preponderante na agenda verde, de unidades de conservação e arborização, Goiânia é interessante nesse aspecto, mas ainda temos muito a avançar principalmente na questão da drenagem (entrevista concedida em agosto de 2008).

Não é desprezível a qualidade de vida em Goiânia, ao contrário, é possível se verificar os avanços obtidos na área ambiental, porém, nem tudo são flores, nossa cidade abriga poluição, moradia irregulares, poluição dos córregos e rios, poluição sonora e demais mazelas do mundo industrializado e marcado pela divisão da sociedade em diferentes extratos sociais.

### **3.3 - O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia – Aspectos Históricos e de Gestão**

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, foi criado pela Lei N. 6.840 de 26 de dezembro de 1989, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Partiu da iniciativa do Poder legislativo Municipal, por proposta da vereadora Marina Santana. Segundo Osmar Pires, primeiro presidente do Commam, a aprovação desse conselho está dentro de um contexto mais geral no qual estabeleceu-se uma política nacional de criação de conselhos ambientais.

Ressalta ele, que o fato de ter-se criado o Commam em 1989 e somente vir a ser instalado em 1993, possui uma simbologia, pois, [...] o poder executivo não se sentia confortável com um órgão que pudesse intervir nas políticas de meio ambiente. (entrevista concedida em 8/8/2008).

A efetivação legal do Conselho se deu com a publicação no Diário Oficial do Município, com a Lei 7.082 de 20 de maio de 1992. De todo modo, ao ser criado, o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, foi inicialmente composto pelos seguintes órgãos e organizações da sociedade civil organizada:

- I – Executivo Municipal;
- II – Legislativo Municipal;
- III – Associação Goiana do Ministério Público;
- IV – Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA;
- V – Associação dos Engenheiros Florestais – AEFEGO;
- VI – Associação dos Biólogos de Goiás – AGB;
- VII – Associação para Recuperação e Conservação do Meio Ambiente – ARCA;
- VIII – Fundação Estadual do Meio Ambiente de Goiás - FEMAGO, (atual AGMA);
- IX – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA;
- X – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES-GO;
- XI – Associação dos Engenheiros Agrônomos de Goiás – AEAGO;
- XII – Universidade Federal de Goiás – UFG;
- XIII – Universidade Católica de Goiás – UCG;

Essa composição, para aquele momento, contemplava particularmente a estrutura do poder municipal e as associações representativas de categorias profissionais consideradas ligadas ao tema ambiental, além da representação da academia, apenas uma organização independente, com foco exclusivo na temática ambiental, a ARCA, figurou entre os membros da composição inicial do Commam.

A representação de setores do movimento social de caráter popular, estava excluída. O movimento ambientalista articulado pelas organizações não governamentais, que já se estruturavam à época, também não tiveram assento no Commam. Em termos percentuais, a representação de governo e da sociedade civil é de 50% para cada, segundo a Lei do SISNAMA, critério seguido pela Lei Local. O que, para alguns ativistas e estudiosos das questões ambientais, acaba por ser uma representação desigual, para outros o problema reside na baixa participação e na qualidade das mesmas.

Para Emiliano Godoi, coordenador do PAAI no período 2002/2003,

[...] antes de ser uma questão quantitativa, deve ser olhada a questão qualitativa. Se tivermos dois ou três segmentos da sociedade, que realmente compreendam o papel do conselho, já seria o suficiente para mudar muita coisa nas políticas ambientais. (entrevista concedida em agosto de 2008, - ex-diretor da SEMMA e ex-superintendente da SEMARH).

Sem entrar na polêmica filosófica de quantidade e qualidade, ou se a qualidade vem da quantidade, o fato é que o poder público acaba mantendo o controle desse tipo de conselho por ter melhor condição de participar, visto, inclusive, ter funcionários à disposição para tanto. Porém, o que se percebe, é que nem assim, há uma assiduidade de participação dos órgãos públicos.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, foi instituído com a finalidade de ser, um órgão superior de caráter consultivo e deliberativo que compõe o Sistema Municipal de Administração Ambiental; composto pelo poder público e representação da sociedade civil; sua estrutura organizacional constitui-se de plenário e secretaria executiva. (Lei 7.082/92)

Segundo a Art. 4º, da Lei que o instituiu, dentre suas atribuições e competências tem-se:

- Medidas deliberativas, normas, critérios e padrões relativos ao controle e manutenção da qualidade do meio ambiente;
- Apreciar recursos em última instância administrativa, das penalidades e licenças ambientais emitidas pelo poder público municipal;
- Avaliar os planos e programas de expansão e desenvolvimento municipal, mediante recomendações referentes à proteção do meio ambiente;
- Colaborar na execução de programas intersetoriais de proteção ao patrimônio cultural, histórico, arquitetônico, paisagístico, da flora, da fauna e demais recursos naturais no município;
- Estabelecer propostas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente impactantes ao meio ambiente a ser concedida pelo município;
- Estabelecer as demais normas operacionais necessárias à aplicação das políticas e diretrizes do governo municipal relativas ao meio ambiente, ou recomendar o seu estabelecimento nos casos em que a competência para tanto pertencer a outros órgãos.

Coube à gestão do Secretário Osmar Pires instalar, de fato, o Conselho Municipal de Meio Ambiente. O Commam foi instalado em Sessão Especial realizada na Câmara Municipal de Goiânia, com a presença do então Ministro do meio Ambiente, Fernando Coutinho Jorge, a pauta foi a instalação do conselho e posse dos conselheiros pelo Ministro. O ex-secretário e presidente do Commam, afirma que,

Foi um ato simbólico, de tentativa de aproximar o executivo do legislativo e do conselho, que recebia um poder para discutir e deliberar sobre política ambiental. Agora, que poder é esse? Não sei como caracterizá-lo, é dar a alguém do povo um poder para essas questões. É evidente que isso cria um certo conflito, interessa a um vereador compartilhar poder?. De todo modo, nasceu fortalecido, com uma boa relação com o legislativo e com a presença da autoridade maior do sistema de meio ambiente (entrevista concedida aos 8/8/08).

Quanto a funcionalidade e papel político do Commam, Osmar Pires destaca que,

[...] no período de 1993/1996, houve um processo de compartilhamento entre o executivo, legislativo e o Conselho, porque tudo estava por ser feito. O Conselho participou ativamente, resolvendo conflitos que não teriam sido resolvidos se não houvesse uma intervenção coletiva do Conselho. (entrevista concedida em agosto de 2008).

Por outro lado, houve também problemas no cumprimento de seus objetivos, isto porque várias questões de interesse da população não chegaram ao Commam, por decisão dos poderes executivo e legislativo, cita como exemplo a construção da Câmara Municipal na Praça do Trabalhador que é uma área livre, de uso comum e não deveria ser utilizada para edificação.

Quanto a sua composição, o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia sofreu alterações ao longo de sua existência. Inicialmente foi composto por treze representações, o que foi alterado à medida da evolução de funcionamento. A cada mudança de representação, é feito um processo de indicação do próprio Commam, e efetivado por meio de lei aprovada pelo Poder Legislativo Municipal. Dos registros encontrados nos arquivos da AMMA, (ex-Semma), temos a seguinte evolução de representação no Conselho:

**Figura 04. Quadro representativo da evolução de participação de entidades e órgãos no Commam.**

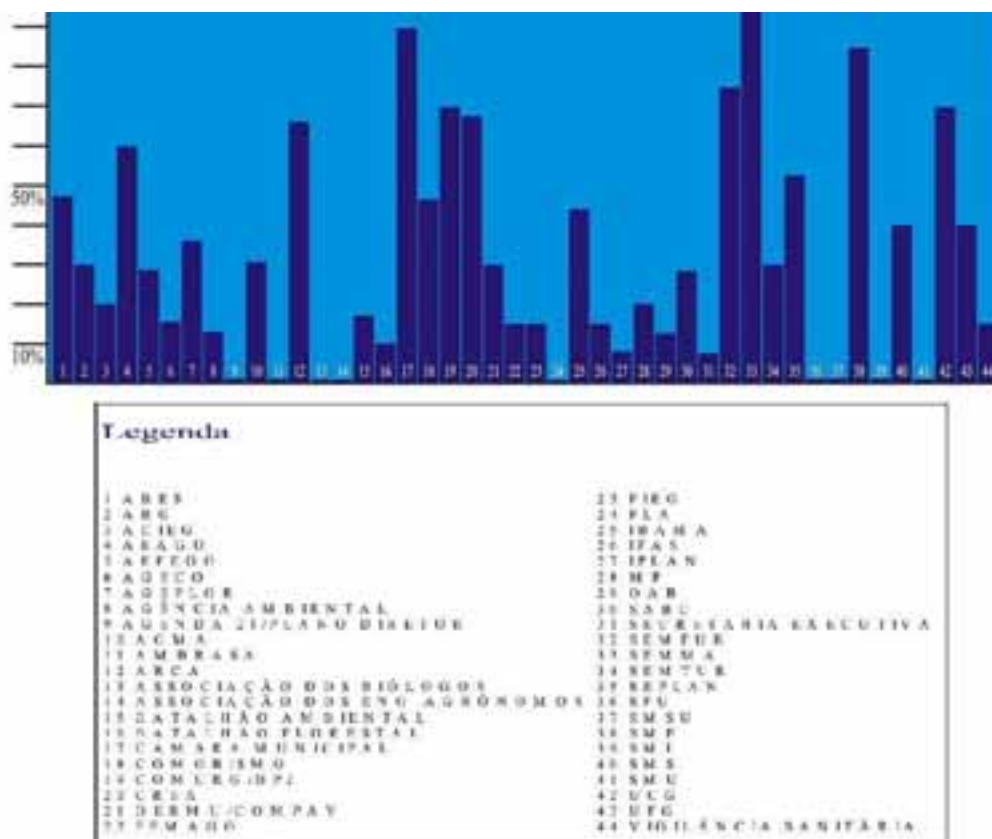
<b>Período</b>	<b>Órgãos Públicos Municipais</b>	<b>Órgãos Públicos estaduais e federais</b>	<b>Entidades da Sociedade Civil</b>
1993/1999	06	02	07
1999/2000	06	04	08
2001/2002	06	04	08
2004/2006	12	02	14
2006/2007	12	02	12

**Elaboração:** Edwiges C. Carvalho Corrêa

Como há precariedade nos arquivos sobre o Commam, do que nos foi possível verificar, há certo equilíbrio na paridade de representação, obedecendo à legislação que assim determina. Entretanto, quanto ao debate e proposições políticas os órgãos públicos, sobretudo os municipais, dão o tom e são preponderantes para a aprovação de políticas propostas pelo Executivo Municipal. Pelo quadro de presenças nas reuniões, apreende-se que não há uma constância de realização das mesmas e a participação das representações

com assento no Commam é instável, conforme figura 0 abaixo<sup>27</sup>.

**Figura 05. Gráfico de participação das representações com assento no Commam**



Observa-se que há maior constância dos órgãos públicos na participação das reuniões, isto ocorre em razão de ter os funcionários públicos, disponibilidade de tempo para o exercício da representação. Outro fato percebido, é que a efetiva participação, em regra, não é do titular da pasta representada, que é o secretário ou diretor-presidente, mas sim, o comparecimento às reuniões é, principalmente, dos suplentes ou representantes

<sup>27</sup> As entidades da sociedade civil membros do Commam são: Abes, Abg, Acieg, Aeago, Aefego, Ageflor, Ageco, Arca, Crea, Fieg, Ifas, Oab, UFG, UCG, MP; Órgãos municipais: todas as secretarias e órgãos da administração indireta, a depender da configuração da administração no período. Federais: IBAMA;

indicados para uma determinada reunião. O que acaba por desconfigurar a pretensão legal e política de abordar e decidir sobre temas relevantes para a área ambiental (Atas das reuniões).

Há uma descontinuidade na participação e na representação das entidades representantes da sociedade civil, a justificativa mais comum é que os representantes das entidades fazem um trabalho voluntário, muitas vezes não possuindo disponibilidade de tempo para cumprirem tal função. Há, também, aqueles que se sentem desmotivados em virtude de considerarem que o Commam não cumpre o papel político que deveria, que seu funcionamento tende a cumprir uma exigência legal, na maioria das vezes, corroborando com a política adotada pelo Poder Executivo.

Quanto a pauta, o conteúdo mais tratado nas reuniões, segundo as Atas disponíveis, ao longo da existência do Commam, foi:

- Licenciamento ambiental;
- Poluição de rios e nascentes;
- Necessidade de preservação ambiental;
- Constituição de câmaras técnicas auxiliares para o Commam;
- Criação da guarda municipal ambiental;
- Criação do SNUC – Sistema Municipal de Unidades de Conservação;
- Recursos hídricos;
- Educação ambiental;
- Criação de unidades de conservação;
- Agenda 21;
- Plano diretor do município;
- Proposta de Código Ambiental do município;
- Programa/projetos para melhoria da qualidade de vida da cidade, (telefone verde, posse responsável de animais domésticos, defesa de mananciais, ecomóvel, plante a vida),
  - Plano de trabalho para o Commam;
  - Organização de eventos com temas ambientais;
  - Solicitação de discussão sobre plano para aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente.
  - Considerações sobre a política social do governo estadual que traz para a cidade muitas famílias que passam a ocupar as áreas de fundo de vale;

Nas Atas disponíveis para a pesquisa, não se verificou uma hierarquização dos temas tratados nas reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia. Todavia, a maior parte das discussões não resultou em políticas concretas elaboradas pelo Commam, como por exemplo, a proposta do Código Municipal de Meio Ambiente, que seria um importante instrumento de defesa do meio ambiente e de regulamentação do conjunto das ações desenvolvidas nas diversas áreas de produção, edificação, controle da poluição dentre outras, arrastou-se por várias reuniões e restou por não ser efetivada, não se

concluiu com a apresentação da mesma à Câmara Municipal para ser apreciada.

Para a representante do CREA,

[...] O Commam deveria dar mais oportunidade para a sociedade participar das discussões dos problemas ambientais e que a demora entre uma reunião e outra causa prejuízo e não há continuidade nas decisões tomadas pelo Conselho. (Ata da Reunião do Commam)

As questões políticas de maior repercussão e que deveriam ser discutidas pelo Commam, foram, apenas, abordadas superficialmente, por exemplo, o caso da modificação da Avenida Anhanguera, a construção da ETE – Estação de Tratamento de Esgoto, a construção do prédio da Câmara Municipal de Goiânia, além da questão da ocupação da Fazenda São Domingos, que ocorreu uma nítida intervenção política do governo do Estado á época, nas atribuições municipais.

A participação da sociedade civil organizada, conceito utilizado para denominar as entidades representativas de categorias profissionais ou associações organizadas em torno de determinados objetivos, é frágil e dispersa. Nas palavras do atual presidente do Commam, Clarismindo Luiz Pereira Júnior, é necessário uma nova atuação do Conselho, para ele, a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente foi (...) paradoxalmente um avanço, pois que instituído ainda sob a égide do regime militar. (entrevista concedida em agosto de 2008). Comparando ao sistema Nacional de Saúde – SUS, que teve maiores resultados, o SISNAMA foi instituído anteriormente a este, porém, não se conseguiu efetivá-lo de maneira adequada, até porque a questão ambiental sempre foi um tema polêmico e era entendida como simples preservacionismo.

No entendimento do representante da ARCA, Prof. Everaldo Pastore, uma das primeiras organizações não governamentais a ter assento no Conselho,

[...] as decisões políticas do Conselho são sempre pontuais. Há uma participação fragmentada. A interlocução não se dá sobre eixos de políticas públicas, é difícil até apontar quais as políticas públicas importantes discutidas pelo Commam, as polêmicas são dissipadas pelo poder público, assim, o poder do conselho não é real e também deveria ser composto por mais entidades civis populares (entrevista concedida em julho de 2008).

O ex-presidente, John Mivaldo (gestão 2001/2003) considera que,

um dos problemas de funcionamento do commam é a falta de recursos, pois os recursos do fundo devem ser rigorosamente controlados pelo commam e até pela sociedade e MP, não pelo setor de finanças e planejamento da administração, que tem muito poder na hierarquia da prefeitura, com absoluto autoritarismo nesse aspecto. Ao que eu saiba isso não aconteceu em nenhuma gestão, na minha gestão também não. Os recursos provenientes das taxas e multas de compensação ambiental, deveriam ser aplicados na política de meio ambiente, no entanto, são controlados pela área financeira da prefeitura que é

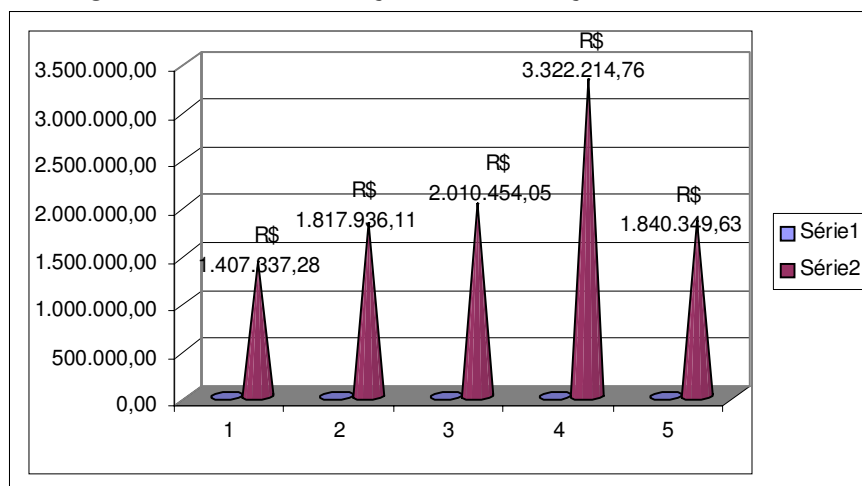
absolutamente autoritária nesse aspecto e tem grande poder de influência (entrevista concedida em julho de 2008).

Segundo a atual gestão, todas as despesas com a política de meio ambiente do município são pagas com os recursos advindos do Fundo Municipal de Meio Ambiente. O gestor do FMMA, afirma que há auto-suficiência nos investimentos e principais necessidades de estrutura da Agência Municipal de Meio Ambiente. (entrevista concedida em agosto de 2008). A arrecadação descrita nos gráficos a seguir, dá conta de cobrir os gastos necessários, demonstrando a arrecadação no período de 2004 a 2008 e as despesas no período de 2006 a 2008. Foram-nos apresentados dados gerais e globais, o que não permite uma análise mais detalhada de qual tipo de investimento é feito, tampouco quais as taxas e sanções proporcionam a arrecadação.

As tabelas de despesas indicam que os maiores gastos são com prestação de serviços jurídicos, material de consumo e obras e instalações, não há um detalhamento das obras nas quais foram investidos os recursos do FMMA, pressupõe-se que a maioria das obras realizadas pela AMMA, foram os parques e áreas de preservação.

A seguir na figura 06 demonstramos o gráfico da evolução de arrecadação de 2004 a 2008.

**Figura 06. Gráfico: Evolução de arrecadação ano 2004 a 2008**



	R\$ 1.407.337,28
ano 2005	R\$ 1.817.936,11
ano 2006	R\$ 2.010.454,05
ano 2007	R\$ 3.322.214,76
ano 2008	R\$ 1.840.349,63
	R\$ 10.398.291,83

**Fonte:** Agência Municipal do Meio Ambiente/Fundo Municipal de Meio Ambiente, 2008.

Nesse contexto, há uma fragilidade na atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, o processo decisório de gestão compartilhada não atende as expectativas da maioria de seus membros representantes da sociedade civil, que, quando perguntados se consideram o Commam um espaço democrático de discussão da política ambiental do município, a maioria, não considera um espaço democrático em razão da inconstância de funcionamento e da falta de consistência nas discussões e, mais ainda, no geral, o Conselho cumpre o papel de referendar as políticas traçadas pelo poder executivo. Já os órgãos representantes do poder público municipal, grande parte dos entrevistados, consideram um espaço de discussão democrática, pois há um debate quanto aos assuntos ambientais.

A opinião do atual Presidente da AMMA reflete em grande medida, a preocupação expressada por vários conselheiros e a realidade de descontinuidade política de funcionamento do Conselho,

Goiânia, na medida em que houve uma determinação para que o meio ambiente fosse protagonista na administração, começou a ter uma visibilidade maior. Temos deficiência, a própria estruturação do órgão ambiental era deficitária. As ações eram pulverizadas em vários órgãos, falta de pessoal etc. Tivemos um momento crítico. Com a reestruturação, tem que ter um órgão gestor, que centralize as questões ambientais. **Também tivemos poucas reuniões do Commam, ele precisa ser repensado**, precisa ter outras representações, como as associações de parques ambientais, bem como de entidades da área empresarial que é importante. **Não tivemos um papel de protagonista do conselho, nisso eu faço autocrítica** (entrevista concedida aos 18/08/08, grifos nossos).

As opiniões sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, vão à mesma direção, para Odete Ghannam, o Commam tem decaído no seu processo de atuação, na sua opinião,

O conselho de Goiânia está extremamente bagunçado, o secretário não organiza o conselho, na última reunião que participei há dois anos, se gastou o tempo, das 9h às 11h45min., para discutir se uma árvore do Setor Pedro Ludovico ficaria ou não em determinado lugar, não tinha foco político, não há quem agüente ficar em reuniões assim. Quando não funciona o conselho de Goiânia é preocupante, pois é a capital, o secretário não delegou responsabilidades para ter de quem se cobrar. A semarh tem representação no commam, mas não está sendo convidada para as reuniões, acho até que não deveria ser efetiva, deveria ser apenas convidada, não tem sentido ser efetiva no conselho de Goiânia e de outras cidades, não. Enquanto órgão do Estado, deve ter a preocupação e tempo para o conjunto (entrevista concedida em agosto de 2008).

O Processo de construção do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia,

não foge a regra do que ocorre na maioria dos municípios brasileiros e também dos Estados. A estrutura e funcionamento do Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente, não se repete nas outras unidades federativas. O Conama deve realizar reuniões regulares, a cada três meses, no Distrito Federal, e seus membros são eleitos pelos setores que possuem assento no colegiado. É auxiliado por câmaras técnicas, grupos de trabalhos e grupos assessores. Conta ainda com a estrutura do Ministério do Meio Ambiente para o seu funcionamento. É um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Mesmo contando com essa estrutura, o Conama tem apresentado dificuldades políticas de funcionamento, em razão dos conflitos estabelecidos nas discussões que tem enfrentado com as organizações não governamentais. (site MMA, 2008).

Esse espectro do atual funcionamento dos conselhos de meio ambiente nas três esferas político-administrativas da federação Brasileira, expressa as dificuldades políticas na relação Estado e sociedade civil.

### **3.4 - O Mito da Descentralização**

A estruturação do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA tem como um dos seus principais objetivos a descentralização da gestão ambiental, com perspectiva de enfatizar o papel de cada ente federado, ganha destaque os municípios, elevados à categoria de membro da federação com autonomia política e administrativa.

O sentido dessa política é indicativo para que os entes da federação trabalhem de forma cooperativa, nas questões ambientais, fator de relevante interesse social e contemple a participação da sociedade, através da representação de entidades e instituições ligadas à política ambiental. Entretanto, o Sistema Nacional de Meio Ambiente padece de maior empenho para sua implementação.

No entendimento de John Mivaldo,

[...] o tripé de sustentação da política ambiental no País é composto pelo Fundo de Meio Ambiente, o Conselho e o Poder Executivo, esse tripé provoca uma mudança na política ambiental, mas, o primeiro problema é a dificuldade de descentralização, pois, boa parte dos municípios não possui órgãos ambientais. Como esses municípios atuariam sem estrutura?. Não tinham condições, por exemplo, de bancar um processo de licenciamento, o que caberia era o papel do Estado de suprir essa falha. Não teria como prescindir do papel do Estado, até porque existe uma atuação comum entre os três entes federados, mas, há muita polêmica, um questionamento contra a participação do Estado com 50% de

representação nos conselhos. Penso que essa discussão era pertinente no período que o Estado era não democrático, tinha um papel repressor, até porque tem entidade que representa os interesses de setores capitalistas, empreendedores. Hoje quem são os vilões do meio ambiente são os representantes dos madeireiros, dos empreiteiros, etc., não acho que o vilão seja o governo, há exceções, tem empresas que são parceiras, mas a maioria não (entrevista concedida em julho de 2007).

O ex-presidente esboça uma concordância com a paridade existente na representação da sociedade e do Estado nos conselhos setoriais de meio ambiente. No nosso entendimento, as ações dos setores econômicos apresentados como vilões, só é possível porque o Estado tem uma conotação de classe que os favorece. Quanto a dificuldade de descentralização da política e das ações ambientais, ainda está assentada na tradição do Estado autoritário na condução da gestão pública.

No caminho do processo de descentralização da política de meio ambiente e de estruturação dos conselhos como espaços de exercício da democracia e de compartilhamento das decisões de interesse público, há uma pedra (Drummond). O propalado discurso descentralizador funciona, a nosso ver, como fator de controle, no dizer de Balandier, tem função justificadora, com a qual sabem jogar muito bem os guardiães da tradição, os detentores da autoridade, (citado por Miguel, 2007).

Atualmente, no aspecto prático, o sentido de descentralização da política ambiental e principalmente da gestão compartilhada, aproxima-se do mítico. Não é fácil trabalhar com um conceito de mito político, posto que é um complexo universo e está sujeito a juízo de valor por parte de quem analisa. O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia não tem cumprido o papel que lhe cabe na estrutura de gestão pública compartilhada.

Ao analisar a descentralização da política ambiental no Brasil, Chaves considera que,

[...] o conflito federativo instalado no atual processo de descentralização da gestão ambiental no Brasil é uma resposta ao entendimento de que isso daria apenas no plano das ações administrativas e burocráticas. Ou seja, que se instalaria no âmbito da estadualização ou da municipalização da gestão dos recursos naturais. Enquanto que na realidade, a descentralização se coloca como oportunidade para um novo modelo participativo, onde há a necessidade de alianças e parcerias com a comunidade, principalmente com a comunidade organizada (2003, p.154).

Para além da autonomia administrativa e das ações burocráticas de governo, há que se considerar os interesses políticos, principalmente em uma atuação conjunta com a sociedade, que nesse caso, pois há distintos setores representados no espaço de decisão

política, o que provoca, inevitavelmente, conflitos de interesses diversos.

Chaves aprofunda esse entendimento ao alertar que há uma questão de fundo nesse processo, afirmando que,

A democratização da política de meio ambiente deve vir acompanhada de democratização de processos políticos na gestão ambiental, e isso depende da distribuição do poder entre as autoridades centrais, regionais e locais, assim como a autonomia real destas últimas, do grau de participação da sociedade civil e das comunidades rurais na tomada de decisões sobre as estratégias de uso do solo e o aproveitamento dos recursos naturais (2003, p. 155).

De fato, o pacto federativo brasileiro tem dificuldades quando a sua efetivação, por outro lado, o discurso do Estado neoliberal apresenta a roupagem de democracia com uma descentralização de responsabilidades sem o devido aporte de condições materiais e políticas para seu exercício. Por outro, não há entusiasmo político por parte da sociedade civil em se fazer presente e tomar como sua, a responsabilidade da gestão de políticas ambientais. Nesse sentido, o funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente é parte ou resultado desse conjunto de fatores. O atual presidente do Commam, Clarismindo Júnior, afirma com ênfase,

O Commam deve ser reestruturado, como um órgão gestor, com o papel deliberativo e consultivo, as políticas devem ser apresentadas pelo executivo, discordo do papel executivo do Conselho. O Conselho pode ser uma instância recursal das multas aplicadas ao meio ambiente, deve ter uma câmara jurídica e a proposta para a próxima administração é de reestruturar. Muitas entidades não se fazem presentes, nem enviam seus suplentes, dificultando até o quorum. A participação da academia é fundamental, como a UFG e UCG, mas deve-se ampliar com a participação da UEG e CEFET. A sociedade também vai conhecer o Conselho na dor, ou seja, quando este aplicar as sanções aos infratores. Resumindo, precisamos reforçar estruturar e as entidades terem uma maior participação, mais efetiva e em forma de rodízio, algumas, como a ARCA já participa desde o começo. Acho que os membros do Commam devem ser eleitos pelos setores sociais que representam, de dois em dois anos ou de ano em ano. Quem mais participa das reuniões são algumas entidades, mas os órgãos públicos participam em peso (entrevista concedida aos 18/08/08).

Para John Mivaldo,

A sociedade contribui para as decisões das políticas, o conselho existe para discutir a política e não para referendar apenas, mas não há reuniões suficientes. Na minha gestão tentei fazer isso, colocar o Commam para cumprir seu papel. O papel do gestor também é fundamental. A sociedade deve cobrar do conselho. Na minha gestão, a sociedade participou, fizemos referendo, (aqui no sentido de plebiscito, esclarecimento nosso), sobre cercar ou não o parque Vaca Brava, a decisão de não cercar foi aplicada (entrevista concedida em julho de 2008).

Por diferentes caminhos e compreensões, o sentimento geral é da necessidade de reestruturar a função política do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, fortalecendo o vínculo de participação da sociedade civil como co-responsável pelas decisões da gestão de políticas públicas.

O sentido dessa preocupação é indicativo para que os entes da federação trabalhem de forma cooperativa, e que os administradores públicos, particularmente o Poder Executivo local, se coloque, em uma posição de maior abertura política para contar com a contribuição da sociedade, até mesmo para fazer frente ao sucateamento dos municípios como parte do Estado Federal. No dizer de Santos,

a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que se anteponha à globalização perversa e nos aproxime da possibilidade de uma outra globalização... Por enquanto, o Lugar – não importa sua dimensão – é espontaneamente, a sede da resistência, às vezes involuntária, da sociedade civil, mas é possível pensar em elevar esse movimento a desígnios mais amplos e escalas mais altas (2007, p. 206).

Na audiência pública realizada na cidade de Jacarta, África do Sul, aos 26/03/1985, pela Comissão Mundial sobre meio Ambiente e Desenvolvimento, Aristides Katoppo, um dos participantes, analisa a necessidade da participação da sociedade civil nos espaços de decisão da gestão pública, na perspectiva de efetiva descentralização do poder,

Creio que essa Comissão deveria prestar atenção ao modo como considerar a questão de uma participação maior dos povos que são objeto do desenvolvimento. Entre suas necessidades básicas estão o direito de preservar sua identidade cultural e o direito de não ser apartado de sua própria sociedade e de sua comunidade. O que desejo ressaltar é que não podemos discutir o meio ambiente e o desenvolvimento sem discutir o desenvolvimento político. Não é possível erradicar a pobreza simplesmente redistribuindo a riqueza ou a renda, **pois tem de haver uma redistribuição melhor do poder** (grifos nossos) (COMISSÃO, 1991, p. 33).

O poder político é fator de definição das ações do Estado que refletem no conjunto da sociedade. “Uma distribuição melhor do poder”, significa oportunizar à grande parcela da sociedade espaços e possibilidades de ter acesso efetivo no processo de decisões das políticas públicas. Essa não é uma equação simples, envolve interesses diversos, sobretudo interesses econômicos, que distingue a condição dos seres humanos na convivência social.

Os conselhos de meio ambiente são instituições que podem contribuir com o processo de participação política da sociedade. As autoridades ambientais e as organizações sociais ligadas à temática ambiental, consideram importante a existência dos conselhos

municipais de meio ambiente, ainda que a legislação e a prática política necessitam ser repensada. Odete Ghannam, atual coordenadora do PAAI, analisa,

(...) apesar da legislação não está adequada, criou-se a cultura de que precisa-se dos conselhos de meio ambiente, precisa-se do controle social, não gosto dessa expressão, mas é necessário ter o controle. Eu fico impressionada com a situação de Goiás, principalmente quando eu vou para outros Estados, porque a maioria não tem conseguido implantar o sistema, não consegue nem que as prefeituras criem as secretarias de meio ambiente. Fico triste quando Goiás é tido como referência, pois, acho que está muito aquém. Excetuando poucos Estados como Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul, que têm conselhos estaduais mais atuantes, conseguem trabalhar em rede, que é a proposta que estamos tentando implantar, a maioria dos Estados têm dificuldades (mesma entrevista).

A descentralização da gestão ambiental ainda não foi plenamente implementada, há muitos percalços, entretanto, de maneira geral há possibilidades de se reestruturar o sistema de meio ambiente para viabilizar a co-responsabilidade na gestão pública ambiental, na mesma entrevista, Odete Ghannam observa que,

Criar as redes para os conselhos terem uma forma de diálogo é importante. Esses conselhos são pra fazer gestão pública, tem que dialogar com o governo. Tem que fazer parte do sistema. Acho que o Estado tem que ter mais responsabilidade nesse processo, como assessoria para os conselhos municipais, uma estrutura que desse mais suporte, pois os municípios são muito novos nesse processo. mas o saldo é positivo. Ainda há muito que fazer (mesma entrevista).

Uma importante questão é levantada pela coordenadora do PAAI, os municípios entram no Sistema Federativo Brasileiro, com autonomia no mesmo nível da União e dos Estados-membros, a partir da Constituição de 1988, porém, essa autonomia não veio acompanhada das condições estruturais e políticas para pleno funcionamento. É um processo em construção e para que atinja seus objetivos, o papel da sociedade civil organizada nesse processo é requisito indispensável para que, estando representada no conselho, exerça seus direitos de participar nas decisões e de controle social das políticas públicas e da gestão do território como um espaço de atuação social, de convivência da diversidade, de organização da produção econômica, enfim da vida em sua plenitude. Por outro lado, cabe ao Estado, através de seus órgãos gestores, cumprir seu papel de mediador dos conflitos, porque de fato, nos marcos institucionais e políticos da atual sociedade é o que lhe é peculiar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo analisar a concepção, implementação e funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente, a partir da evolução da política ambiental estruturada pelo Estado Brasileiro com foco na descentralização da gestão pública norteadas pelos princípios do pacto federativo.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente foi escolhido como objeto dessa pesquisa por ser espaço de discussão política com possibilidade de participação e controle social, onde interesses diversos apresentam-se como pontos de diferentes perspectivas políticas e sociais. Discutir a experiência do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia nos permitiu observar a gestão pública inserida no processo democrático de descentralização das funções/responsabilidades que o Estado Brasileiro propôs compartilhar com a sociedade civil organizada como perspectiva apontada pela reabertura política e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA foi o instrumento institucional articulado para promover a interação nas ações dos entes federados entre si e do Poder Público com a sociedade civil. A parceria, estabelecida por meio de um arranjo institucional, deveria promover a democracia nas decisões de políticas públicas ambientais e possibilitar o controle social da administração pública local.

Assim, à questão levantada de qual a possibilidade de uma efetiva gestão compartilhada, observamos que as debilidades são grandes, ainda que se considere os avanços realizados, esbarra-se no arcabouço de uma gestão pública centralizadora e da falta de tradição de participação comunitária na elaboração e implementação dos projetos.

A participação significa exercer o poder de escolha e de decidir sobre temas de interesse coletivo, considerando que para isso a comunidade tem legitimidade e capacidade de intervir nos processos decisórios, não deixando esse poder exclusivamente para o Estado, no caso específico de nossa pesquisa, o município. O controle social é resultado da participação política dos cidadãos. O espaço dos conselhos municipais de meio ambiente, teoricamente, possibilita essa perspectiva.

Em Goiás, apesar de haver 93 conselhos municipais de meio ambiente estruturados, na maioria não há vida política, observamos que o ideal de gestão democrática enfrenta algumas dificuldades. O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, apresenta sinuosidade no seu funcionamento, não há uma constância de realização de reuniões e de debates para a elaboração das políticas ambientais. Por outro lado, a grande maioria das reuniões realizadas não chegaram a apresentar decisões e/ou medidas para implementar políticas ambientais de maior interesse da coletividade. Com raras exceções, o Conselho não toma para si a responsabilidade de fazer a gestão política das questões ambientais no município. Nesse sentido, a *gestão compartilhada* e o *controle social* ainda estão por serem efetivamente construídos nesse espaço.

Ao analisarmos a pauta corrente nas reuniões do Conselho, observamos alguns exemplos que classificamos como empreendimentos de maior impacto ambiental: a construção de condomínios fechados, de grandes obras como a construção da rodoviária de Goiânia e a feira coberta no Setor Ferroviário, as invasões da classe média alta na Rua 115 do Setor Sul, assim como outras grandes obras que provocam sensíveis mudanças na paisagem urbana de Goiânia. A maioria delas, não foram temas de debate e deliberação no Conselho de Meio Ambiente, que, portanto, esteve alheio a definições importantes para a estruturação socioambiental da Cidade.

A autorização para tais empreendimentos foi expedida diretamente pelo órgão executivo. Esse tipo de prática enfraquece o Conselho enquanto órgão de gestão política, bem como desestimula a participação da sociedade civil que vê seu papel político rebaixado, tampouco fortalece o processo de descentralização e de compartilhamento da gestão pública.

Na fase de entrevistas, percebe-se que os conselheiros, principalmente os que representam a sociedade civil, não sentem-se prestigiados enquanto agentes políticos em razão da dispersão política e, em grande parte, da falta de efetividade das reuniões do Conselho. São reuniões esporádicas e dispersas quanto ao seu conteúdo político. Falta a prática do planejamento, controle e acompanhamento dos resultados das políticas traçadas, demonstrando que seu funcionamento limita-se a ser um mero órgão de referendo das políticas elaboradas pelo Poder Executivo.

Assim, uma das importantes funções do Conselho de Meio Ambiente que seria fazer uma mediação entre o governo e a sociedade civil, de maneira que contemple a pluralidade de interesses e demandas na formulação de diretrizes para as ações políticas dos órgãos públicos executivos, não está sendo cumprida. O ideal da gestão democrática, que garanta uma sintonia entre Poder público e sociedade é inexistente, visto que encontra barreiras na sua execução, quer seja pela fragilidade no exercício e apropriação da democracia como fator de cidadania, ou pela arraigada centralização do exercício do poder na mão do Estado.

Contudo, é importante ressaltar que houve avanços no sentido de participação da sociedade nesses espaços, mas este é um processo que segue a lógica das contradições expressadas na estrutura de uma sociedade capitalista, que, ora permite-se uma maior participação, ora cria os mecanismos que a desestimula. Os conselhos, sem dúvida, fazem parte dos/e são espaços de disputas políticas.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, também não é um espaço neutro. Está inserido nesse processo, portanto, reflete as práticas políticas adotadas pela instituição “Estado-gestor”, que não consegue, por sua própria essência, contemplar a pluralidade das demandas sociais na formulação das políticas de meio ambiente. A sociedade civil também não está isenta de responsabilidades nesse processo, na medida em que, muitas das entidades que a compõem não assumem uma postura de questionar e de exigir que seja dado a elas um papel de destaque na esfera do poder de participação e elaboração das políticas públicas de meio ambiente.

Apesar das dificuldades e limitações pessoais para a realização dessa pesquisa, esse foi um processo de aprendizagem de grande valor para a minha formação pessoal e profissional. Entendo que, mesmo com as limitações de funcionamento dos conselhos de meio ambiente e particularmente o Conselho de Meio Ambiente de Goiânia, esse é um instrumento importante de ação política para a sociedade e para a democratização da gestão pública. O mundo contemporâneo tem convivido com grandes problemas ambientais, para citar alguns exemplos, a escassez de água, a desertificação, o acúmulo de lixo, o lixo radioativo, a falta de segurança alimentar para a parcela mais pobre, e, sobretudo a pobreza que é fator de desequilíbrio socioambiental, como resultado do fosso sócio-econômico existente em todo o mundo.

Nesse sentido, observamos que o papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente é importante e precisa ser repensado, reformulado. O fato de estar legalmente garantido, não o torna vivo, nem tampouco representativo. Essa é uma conquista que cabe à sociedade civil organizada, ou seja, às entidades e organizações que têm o privilégio de representar o coletivo social, empreenderem. De outro lado, o poder público tem grande responsabilidade, por ter todo o aparato legal e meios institucionais de cumprir um papel de destaque nesse processo.

Todo esse processo de aprendizado mostrou-me a importância, de pesquisadores e educadores, persistir no caminho de contribuir com a sociedade, visto ter o privilégio de participar do mundo do saber, para a conquista da verdadeira cidadania, de participar e cobrar do Poder público, maior responsabilidade na gestão das políticas públicas e, que tenham caráter plural. A gestão do meio ambiente pode possibilitar essa prática.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos Além dos Limites. *Estudos Avançados*. v.15, n. 43. São Paulo, 2001. Disponível em [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br). Acesso em jul. 2007.
- AMMA, Agência Municipal de Meio Ambiente. *Plano Diretor de Arborização Urbana de Goiânia*. Goiânia, 2008.
- AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- AGUIAR, João Valente. *Uma Reflexão Teórica Sobre as Relações entre Natureza e Capitalismo*. Disponível em <<http://www.joaovalenteaguiar-googlespages.com>>. Acesso em fev. 2007.
- ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide et al. Democracia Dialógica Nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. In: III Encontro da ANPPS, Brasília, 2006. *Anais...* Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.btdt.bce.unb.br/tedesimplificado/tdebusca/proc\\_e\\_ssaArqui\\_vo.php?codArquivo=3310](http://www.btdt.bce.unb.br/tedesimplificado/tdebusca/proc_e_ssaArqui_vo.php?codArquivo=3310)>. Acesso em jul. 2007.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- ARANTES, Aldo Silva. Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Revista Princípios*. São Paulo: Anita Garibaldi, n. 83, 2006.
- ARNS. Disponível em <<http://www.puc.br>> acesso em jul. 2007.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. *Geografia Contemporânea de Goiás*. Goiânia: Vieira, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A região como arena política: um estudo sobre a produção da região urbana Centro-Goiano*. Goiânia: Vieira, 2007.
- BORON, Atílio A. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. *Reestrutururação e Fragmentação Das "Cidades-Regiões" na Dinâmica Espacial: Entornos de Brasília e Goiânia*. Projeto de pesquisa apresentado ao Cnpq, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Vão do Paranã: a estruturação de uma região*. Brasília: Ministério da Integração Nacional. UFG, 2002.
- BRASIL, *Constituição (1988)*. Senado Federal. Brasília, 2005.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Cidadania e democracia. *Revista Lua Nova*. n.33. Disponível em <<http://www.portalteses.cict.fiocruz.br>>. Acesso em jun.2007.
- BITTAR, Jorge; COELHO, Franklin Dias. Gestão Democrática, Inversão de Prioridade e os Caminhos da Administração Pública Municipal. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz;

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Orgs). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

BRITTO, Luiz Navarro de. *Política e Espaço Regional*. São Paulo: Nobel, 1986.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.

\_\_\_\_\_. *A (RE) Produção do Espaço Urbano*. São Paulo: EDUSP, 1994.

\_\_\_\_\_. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 1997.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges. *Dilemas Urbanos, Novas Abordagens sobre a Cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.

CARVALHO, Edson Ferreira. *Meio ambiente e direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2005.

CHAVEIRO, Eguimar Felício. *Os Novos Temas e as Novas Geografias Contemporâneas*. Texto apresentado ao Seminário Conexão dos Saberes – UFG, 2006.

CHAVES, Manoel Rodrigues. *Descentralização da Política Ambiental no Brasil e a Gestão dos Recursos naturais no Cerrado Goiano*. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, São Paulo, 2003.

CNUMAD, Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente desenvolvimento. *Agenda 21*. Brasília: Senado Federal, 1997.

CORBUCCI, Eliana Maira. Políticas Públicas, políticas ambientais e participação social no Brasil. *Revista Espaço e Geografia*. v. 6. n. 2, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e Organização Espacial*. São Paulo: Ática, 1987.

\_\_\_\_\_. *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COSTA, Rogério Haesbaert da. *O Mito da Desteritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COUTINHO, Ronaldo do livramento; ROCCO, Rogério. *O Direito Ambiental das Cidades: questões teórico metodológicas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

COMISSÃO mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORNÉLIO, Renata Reis. *A Formulação de Decisão no Nível Estratégico de Uma Organização Pública: Processo Decisório na SMS-RJ*. Dissertação. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em <<http://www.portaldeses.cict.fiocruz.br>>. Acesso em jul. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DARIO, Evanir. Proposta de Rearranjo das Práticas de Gestão Pública para o Novo Sistema de Descentralização Administrativa de Santa Catarina – Atuar como Regiões em Aprendizagem. Tese. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/11891.pdf>>. Acesso em jul.2007.

DAVIDOVICH, Fany R., *Considerações sobre a urbanização no Brasil*. In: BECKER, Berta K. et al (Orgs.). *Geografia e Meio Ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

DEUS, João Batista. O Meio Ambiente Urbano. In: I Conferência estadual de meio ambiente. *Relatório/Anais...* Goiânia: Semarh, 2006.

DROPA, Romualdo Flávio. Controle Social. *Artigos-2003*. Disponível em <<http://www.advogado.adv.br>>. Acesso em jul. 2007.

FALADORI, Guillermo. Marxismo e meio Ambiente. *Revista de Ciências Humanas*. n.25, Florianópolis, 1999.

FARIA, Cristina Elsner. *Participação e Controle Social: A Experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal*. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília. 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito Ambiental em Debate*. Rio de Janeiro: Ed. Esplanada, 2004.

FOCAULT, Michel. A Ordem do Discurso. *Revista Eletrônica Sabotagem*. Disponível em: <<http://www.sabotagem.revolt.org>>. Acesso em jul. 2007.

FOSTER, John Bellamy. *A Ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GALVAN, Salete. *Avaliação dos Resultados do Plano Municipal de Saúde de Itajaí a Partir da Percepção do Conselho Municipal de Saúde*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Dissertação. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/4129.pdf>>. Acesso em jul. 2007.

GEORGE, Pierre. *Geografia e Sociologia*. Rio de Janeiro - São Paulo: Forense. s/p (Não paginado).

GOMES, Paulo César da Costa. *A Condição Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Os (des) Caminhos do Meio Ambiente*. São Paulo: Contexto, 2004.

\_\_\_\_\_. Formação Sócio-espacial e Questão Ambiental no Brasil. In: BECKER, Berta K.

et al (Orgs). *Geografia e Meio Ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

GRAF, Ana. Valores Ambientais, Controle Social e Competências. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *Direito Ambiental em Debate*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

GUIMARÃES. Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito das Cidades*. Rio de Janeiro. DP&A, 2004.

HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

HARVEY. David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1973.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Dados populacionais e urbanos*. Disponível em: <[http: www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em ago. 2008.

JACOBI, Pedro Roberto. *Meio Ambiente e Redes Sociais: Dimensões Intersetoriais e Complexidade na Articulação de Práticas Coletivas*. Disponível em: <[http: www.usp.br](http://www.usp.br)> Acesso em jul. 2007.

JORA, Martim Albino. *A Proteção Constitucional do Direito Fundamental ao Meio Ambiente e o Princípio de Precaução*. Dissertação. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

KRELL, Andréas Joachim. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LANFREDI. Geraldo Ferreira. Política Ambiental – Busca de Efetividade de Seus Instrumentos. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 2002.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

LÉNIN, V. I. Sobre o Estado In: *Obras escolhidas*. v.3. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

LIMA, Roberval Felipe Pereira. *Gestão territorial e ambiental e a qualidade de vida nos municípios brasileiros*. Tese. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

MACEDO, Laura Christina. *Participação e Controle Social na Área de Saúde: Uma Revisão Bibliográfica*. Dissertação (Mestrado em Enfermagem em saúde Pública), Universidade de São Paulo-USP, Ribeirão Preto. São Paulo, 2005.

MARTINS JÚNIOR, Osmar Pires. *Uma Cidade Ecologicamente Correta*. Goiânia: AB Editora, 1996.

MARX, K; ENGELS, F. *Obras escolhidas*. v.2. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

MENDONÇA, Marcelo Rodrigues. *A Urdidura Espacial do Capital e do Trabalho no*

*Cerrado do Sudeste Goiano*. Tese. Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. *Em Torno do Conceito Político de Mito*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>> . Acesso em jul.2007.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, 2000.

NARDINI, Maurício José; SANTOS, Nivaldo dos. In MARTINS JUNIOR, Osmar Pires. (Org.). *Perícia Ambiental e Assistência Técnica*. Goiânia-Go: Kelps, 2006.

NETO, Antônio Teixeira. O território goiano: formação e processo de povoamento e urbanização. In: ALMEIDA, Maria Geralda. (Org.). *Abordagens geográficas de Goiás: o natural e o social na contemporaneidade*. Goiânia: IESA, 2002.

NOGUEIRA. Marco Aurélio. *Um Estado Para A Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVAES, Washington. Projeto: Gestão Partilhada do licenciamento e fiscalização ambiental. *Relatório de consultoria para a Agência Goiana de Meio Ambiente*. Goiânia, 2003.

ORTIZ, Ramon Arigoni; FERREIRA, Sandro de Freitas. O Papel do Governo na Preservação do Meio Ambiente. In: ARVATE, Paulo et al. (Orgs). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

PEDROSA, José Ivo dos Santos. *A construção do significado de controle social com conselheiros de saúde no Estado do Piauí, Brasil*, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.com> . br >. Acesso em ago. 2008.

PINHO. José Antônio Gomes. Gestão Pública em Busca da Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.5, Salvador, 1997.

PRADO JÚNIOR. Caio. *História Econômica do Brasil*. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1962.

RAFFESTIN, Claude. *Por Uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Desigual: A Especificidade do Fenômeno Urbano em*

Países Subdesenvolvidos. Petrópolis: Vozes, 1982.

\_\_\_\_\_. *Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. A revanche do Território. Folha de São Paulo. 3 ago. 1999. s/p.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. *Plano diretor de arborização urbana de Goiânia*, 2008. CD-ROM.

SEMARH, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e recursos hídricos. I Conferência Estadual de Meio Ambiente. In: *Relatório/Anais*, Goiânia 2005-2006.

\_\_\_\_\_. *Relatório da II Conferência Estadual de Meio Ambiente*. Goiânia, 2007.

SILVA, Américo Luis Martins. Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. *Revista dos Tribunais*. v. 2. São Paulo, 2005.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Constitucional, 2007. Disponível em: <<http://www.resumoconcursos.hpg.com.br>>. Acesso em jul.2008.

SOUZA, Marcelo Lopes. *O Desafio Metropolitano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TVEBRASIL. *Boletins 2001*. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br>> Acesso em jul. 2007.

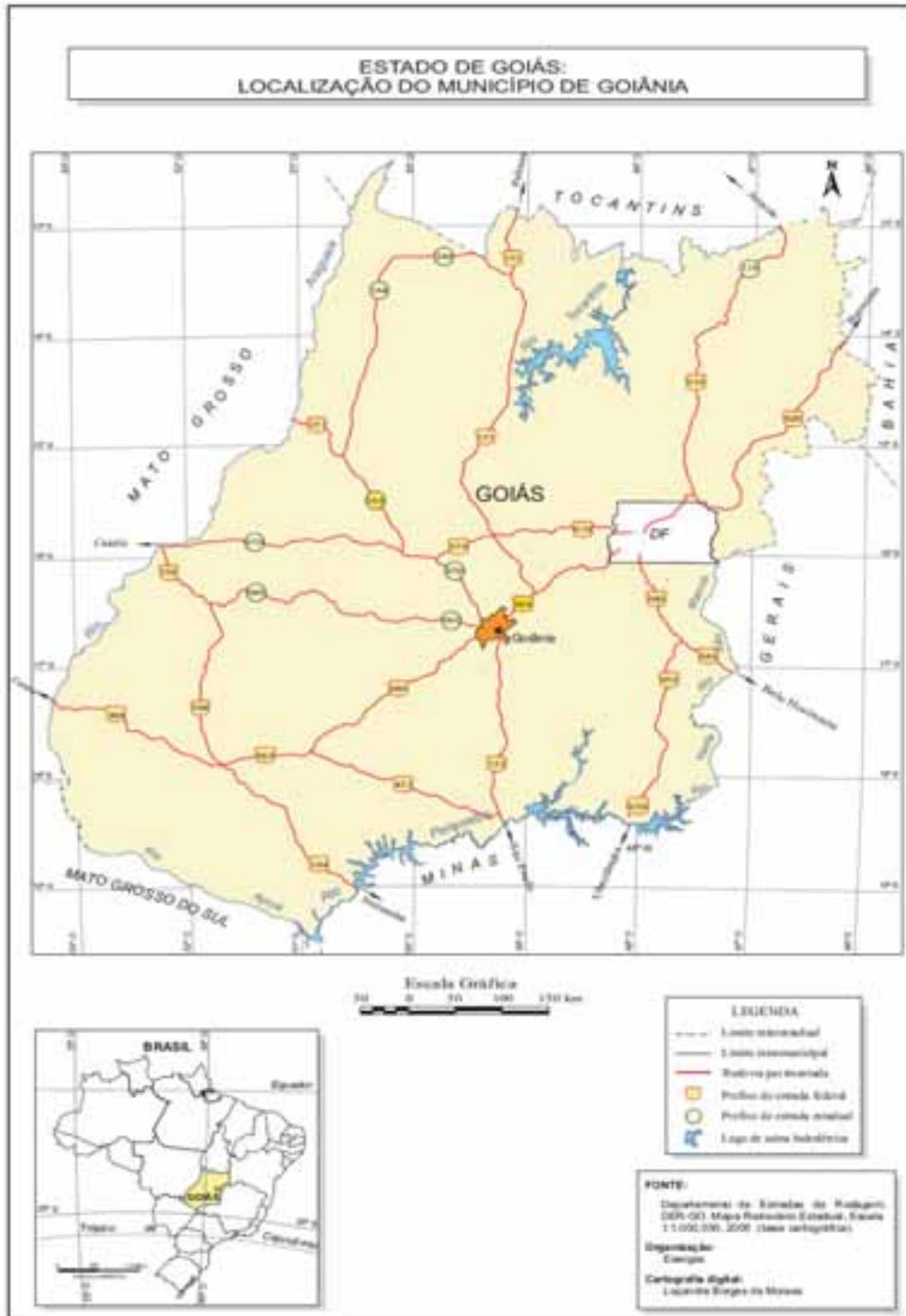
VIEIRA, Susana Camargo. A Proteção ao Meio Ambiente e o Direito Internacional. *Revista de Direito*. UFS 10, n. 1. Bragança Paulista, 1993.

VIOLA, Eduardo J. & LEIS, Hector R. O Ambientalismo Multissetorial no Brasil Para além da Rio- 92: O Desafio de uma Estratégia Globalista Viável. In: VIOLA, Eduardo J; LEIS, Hector R. Meio Ambiente. *Desenvolvimento e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1998.

ZANETTI JÚNIOR, Hermes. Direitos coletivos *lato sensu*: a definição conceitual dos direitos difusos, dos direitos coletivos *stricto sensu* e dos direitos individuais homogêneos. In: AMARAL, Guilherme & CARPENA, Márcia Louzada Carpena (Coord.). *Visões críticas do Processo Civil*. Porto Alegre, Livraria do Advogado. 2005.

## ANEXOS

### Anexo 1- Mapa de localização do município de Goiânia



**Anexo 2. Órgãos e entidades que compõem o conselho Municipal de Goiânia.  
Lista da composição atual (2008), do Conselho Municipal de Meio Ambiente de  
Goiânia**

**Órgãos públicos municipais:**

Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA  
Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAM  
Secretaria Municipal de Educação – SME  
Secretaria Municipal de Saúde – SME  
Secretaria Municipal de Fiscalização Urbana – SEFUR  
Secretaria Municipal de Turismo – SEMTUR  
Companhia municipal de Urbanização de Goiânia – COMURG  
Companhia de Obra e Habitação do município de Goiânia – COMOB  
Superintendência Municipal de Trânsito – SMT  
Departamento de Estrada de Rodagem do Município de Goiânia – DERMU

**Órgãos Estaduais:**

Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH (substituiu a Agência Goiana de Meio Ambiente – AGMA)

2º Comando Regional da Polícia Militar – Batalhão de PM Ambiental

**Órgão Federal:**

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA

**Poder Legislativo:**

Câmara Municipal de Goiânia

**Representantes da Sociedade Civil Organizada:**

Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Goiás – CREA/GO

Associação Goiana de Engenheiros Florestais – AGEFLOR

Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES/GO

Associação de Engenheiros Agrônomos do Estado de Goiás – AEAGO

Ordem dos Advogados do Brasil – OAB

Universidade Federal de Goiás – UFG

Universidade Católica de Goiás – UCG

Federação da Indústria do Estado de Goiás – FIEG

Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás – ACIEG

ASSOCIAÇÃO DOS Geólogos do Centro Oeste – AGEÇO

Simpósio Ambientalista Brasileiro – SABC

Associação para a Recuperação e Conservação do Meio Ambiente – ARCA

Notas:

- O Ministério Público do Estado de Goiás, participa como membro convidado, sem direito a voto, por solicitação da direção do MP, por ser esse órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das leis na sociedade, o que lhe confere a responsabilidade de também fiscalizar as ações do próprio Conselho.
- O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, passou por alterações na sua composição, integrando outras organizações segundo a necessidade de ampliar a representação social.

**Anexo 3. Quadro de número de atas analisadas do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, que foram disponibilizadas para análise**

ANO	N. DE ATAS
1994	01
1997	03
1998	02
1999	08
2000	05
2001	08
2002	11
2003	04
2004	07
2005	02
2007	02
Total	53

Notas:

1. A Agência Municipal de Meio Ambiente, não possui um arquivo com toda a documentação do órgão. No caso das Atas, só conseguimos encontrar as acima mencionadas;
2. As informações sobre o histórico da atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, são dispersas. Tivemos dificuldades em conseguir dados na Agência.

**Anexos 4. Quadro da participação nas reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente**

REUNIÕES ANO 1997			
Órgão/Entidade	09/04	25/06	18/08
ABES	✓	✓	✓
ABG	✓		✓
AEAGO	✓	✓	✓
AEFEGO	✓	✓	✓
ARCA	✓		
ASSOCIAÇÃO DOS BIÓLOGOS		✓	
CÂMARA MUNICIPAL	✓	✓	✓
COMURG/DPJ	✓	✓	
CREA	✓	✓	✓
FEMAGO	✓		
IBAMA	✓		✓
IPLAN	✓		✓
MP	✓		✓
SME	✓		
SEMMA	✓	✓	✓
SMSU	✓	✓	✓
SMS	✓	✓	
UCG		✓	✓
UFG	✓		✓

Participações Totais ANO 1997	
Órgão/Entidade	Totais
ABES	3
ABG	2
AEAGO	3
AEFEGO	3
ARCA	1
ASSOCIAÇÃO DOS BIÓLOGOS	1
CÂMARA MUNICIPAL	3
COMURG/DPJ	2
CREA	3
FEMAGO	1
IBAMA	2
IPLAN	2
MP	2
SME	1
SEMMA	3
SMSU	3
SMS	2
UCG	2
UFG	2

REUNIÕES ANO 1998	
Órgão/Entidade	24/06
ABES	✓
ARCA	✓
ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS	✓
CÂMARA MUNICIPAL	✓
CREA	✓
IBAMA	✓
SEPLAN	✓
SEMMA	✓
SMU	✓

Participações Totais ANO 1998	
Órgão/Entidade	Totais
ABES	1
ARCA	1
ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS	1
CÂMARA MUNICIPAL	1
CREA	1
IBAMA	1
SEPLAN	1
SEMMA	1
SMU	1

REUNIÕES ANO 1999								
Órgão/Entidade	11/03	14/04	27/05	23/06	25/08	30/09	05/10	13/11
ABES	✓	✓	✓		✓	✓		✓
ABG		✓	✓					
AEAGO		✓	✓	✓	✓			✓
AEFEGO	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
ARCA						✓	✓	✓
CÂMARA MUNICIPAL	✓			✓	✓	✓	✓	✓
COMURG/DPJ	✓	✓	✓	✓	✓			✓
CREA			✓	✓				
FEMAGO	✓		✓	✓	✓			
IBAMA		✓	✓	✓	✓			✓
MP			✓	✓		✓	✓	✓
SEMFUR		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SEMMA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SEPLAN	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
SFU	✓							
SME			✓	✓	✓	✓	✓	✓
UCG		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
UFG		✓	✓	✓				
VIGILÂNCIA SANITÁRIA			✓			✓	✓	✓

<b>Participações Totais ANO 1999</b>	
<b>Órgão/Entidade</b>	<b>Totais</b>
ABES	6
ABG	1
AEAGO	5
AEFEGO	7
ARCA	2
CÂMARA MUNICIPAL	6
COMURG/DPJ	6
CREA	2
FEMAGO	4
IBAMA	4
MP	5
SEMFUR	7
SEMMA	8
SEPLAN	7
SFU	1
SME	6
UCG	6
UFG	3
VIGILÂNCIA SANITÁRIA	4

<b>REUNIÕES ANO 2000</b>					
<b>Órgão/Entidade</b>	<b>23/02</b>	<b>30/05</b>	<b>31/08</b>	<b>07/11</b>	<b>12/12</b>
ABES	✓	✓			✓
ABG		✓	✓		
AEAGO	✓	✓	✓	✓	✓
AGEFLOR		✓	✓		✓
AGMA	✓		✓	✓	✓
ARCA	✓		✓	✓	
CÂMARA MUNICIPAL	✓	✓	✓	✓	✓
COMURG	✓	✓		✓	
SEMFUR	✓		✓	✓	✓
SEMMA	✓	✓	✓	✓	✓
SEPLAN	✓	✓	✓	✓	
SME	✓	✓	✓	✓	✓
SMS		✓		✓	
UCG		✓		✓	
UFG		✓	✓		✓

<b>Participações Totais ANO 2000</b>	
<b>Órgão/Entidade</b>	<b>Totais</b>
ABES	3
ABG	2
AEAGO	5
AGEFLOR	3

AGMA	4
ARCA	3
CÂMARA MUNICIPAL	5
COMURG	3
SEMFUR	4
SEMMA	5
SEPLAM	4
SME	5
SMS	2
UCG	2
UFG	3

REUNIÕES ANO 2001			
Órgão/Entidade	15/02	07/05	01/06
ABES	✓		
ABG	✓		
AEAGO	✓		
AGEFLOR	✓	✓	✓
ARCA	✓	✓	✓
CÂMARA MUNICIPAL	✓		
CREA	✓	✓	
COMURG/DPJ	✓	✓	✓
SEMFUR	✓		
SEMMA	✓	✓	✓
SEPLAN	✓	✓	✓
SME	✓		✓
SMS		✓	✓
UCG	✓		✓

Participações Totais ANO 2001	
Órgão/Entidade	Totais
ABES	1
ABG	1
AEAGO	1
AGFLOR	3
ARCA	3
CÂMARA MUNICIPAL	1
CREA	2
COMURG/DPJ	3
SEMFUR	1
SEMMA	3
SEPLAN	3
SME	2
SMS	2
UCG	2

REUNIÕES ANO 2002				
Órgão/Entidade	15/08	10/09	16/10	12/11
ABES	✓		✓	

ABG	<<	<	<<	<
ARCA	<<	<<	<<	<<
AGECO		<<		<<
AGEFLOR	<<		<<	
AGÊNCIA AMBIENTAL	<<		<<<	
AGENDA 21/PLANO DIRETOR			<<	
AMBRASA		<<		
BATALHÃO FLORESTAL	<<<	<<<	<<<	<<
CÂMARA MUNICIPAL	<<<<	<<<<	<<<<	
COMOB/SMO	<<<<	<<<<	<<<<	<<<
COMURG/DPJ	<<<<			<<<<
CREA	<<<<	<<<		<<<<
DERMU/COMPAV	<<<<	<<<	<	
FIEG	<<<	<<<		<<<
IBAMA				<<<<
IFAS			<<	<<<
UCG			<<	
SABC	<<<	<<<		
SEMFUR	<<<<	<<<<	<<<	<<<
SEMMA	<<<<	<<<<	<<<	<<<<
SEMTUR	<<<<	<<<<		<<<<
SEPLAN	<<<<	<<<<	<<	
SME	<<<<	<<<<	<<<	<<<
SMS				<<<
UCG	<<			

Participações Totais ANO 2002	
Órgão/Entidade	Totais
ABES	2
ABG	2
ARCA	4
AGECO	2
AGEFLOR	2
AGÊNCIA AMBIENTAL	2
AGENDA 21/PLANO DIRETOR	1
AMBRASA	1
BATALHÃO FLORESTAL	4
CÂMARA MUNICIPAL	3
COMOB/SMO	4
COMURG/DPJ	2
CREA	3
DERMU/COMPAV	3
FIEG	3
IBAMA	1
IFAS	2
ITS/UCG	1
SABC	2
SEMFUR	4

SEMMA	4
SEMTUR	3
SEPLAN	3
SME	4
SMS	1
UCG	1

REUNIÕES ANO 2003				
Órgão/Entidade	09/07	27/10	13/11	27/11
ABG		✓	✓	
ACIEG	✓			
AEAGO		✓	✓	✓
AGECO		✓	✓	✓
AGEFLOR		✓	✓	✓
AGÊNCIA AMBIENTAL				✓
ARCA		✓		✓
BATALHÃO AMBIENTAL		✓		
CÂMARA MUNICIPAL		✓	✓	✓
CREA	✓	✓		
COMOB/SMO		✓	✓	✓
COMURG/DPJ	✓			✓
SEMMA	✓	✓	✓	✓
SEMFUR	✓	✓	✓	
SEMTUR	✓	✓	✓	
SEPLAM	✓	✓		✓
SME	✓	✓	✓	✓
SMS		✓		
SMT				✓
UCG	✓	✓	✓	✓
UFG		✓	✓	

Participações Totais ANO 2003	
Órgão/Entidade	Totais
ABG	2
ACIEG	1
AEAGO	3
AGECO	3
AGEFLOR	3
AGÊNCIA AMBIENTAL	1
ARCA	2
BATALHÃO AMBIENTAL	1
CÂMARA MUNICIPAL	3
CREA	2
COMOB/SMO	3
COMURG/DPJ	1
SEMMA	4
SEMFUR	3
SEMTUR	2

SEPLAM	3
SME	4
SMS	1
SMT	1
UCG	4
UFG	2

REUNIÕES ANO 2004						
Órgão/Entidade	30/03	09/04	27/05	24/06	26/08	25/11
ABG			✓			
ACIEG	✓		✓		✓	✓
AEAGO	✓		✓	✓		
AGEFLOR		✓	✓	✓	✓	
AGENCIA AMBIENTAL	✓					
AGMA		✓	✓	✓	✓	
ARCA	✓	✓		✓	✓	
BATALHÃO AMBIENTAL			✓	✓		✓
CAMARA MUNICIPAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
COMOB/SMO	✓	✓	✓	✓	✓	
COMURG/DPJ	✓	✓	✓			
CREA	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DERMU/COMPAV	✓		✓	✓		✓
FIEG		✓				
IFAS	✓	✓				
IBAMA	✓	✓	✓	✓		
OAB	✓		✓	✓	✓	
SABC		✓	✓	✓	✓	✓
SEMFUR	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SEMMA	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SEMTUR	✓				✓	
SEPLAN	✓	✓	✓	✓		✓
SME	✓	✓			✓	✓
SMI						✓
SMS	✓		✓		✓	
SMT		✓	✓	✓	✓	
UCG	✓	✓	✓	✓	✓	
UFG	✓		✓	✓		






Participações Totais ANO 2004	
Órgão/Entidade	Totais
ABG	1
ACIEG	4
AEAGO	3
AGEFLOR	4
AGENCIA AMBIENTAL	1
AGMA	4

ARCA	4
BATALHÃO AMBIENTAL	3
CAMARA MUNICIPAL	6
COMOB/SMO	5
COMURG/DPJ	3
CREA	6
DERMU/COMPAV	4
FIEG	1
IFAS	2
IBAMA	4
OAB	4
SABC	5
SEMFUR	6
SEMMA	6
SEMTUR	2
SEPLAN	5
SME	4
SMI	1
SMS	3
SMT	4
UCG	5
UFG	3

REUNIÕES ANO 2005		
Órgão/Entidade	13/11	27/11
ABES		✓
ACIEG		✓
AEAGO		✓
AGMA		✓
ARCA	✓	✓
CÂMARA MUNICIPAL	✓	✓
CREA	✓	✓
COMOB/SMO		✓
COMURG/DPJ	✓	✓
DERMU/COMPAV	✓	✓
IBAMA		✓
SABC	✓	✓
SECRETARIA EXECUTIVA		✓
SEMFUR	✓	✓
SEMTUR	✓	✓
SEMPPLAN	✓	✓
SME	✓	✓
SMS		✓
SMT	✓	✓
UCG	✓	✓

Participações Totais ANO 2005	
Órgão/Entidade	Totais
ABES	1

ACIEG	1
AEAGO	1
AGMA	1
ARCA	1
CÂMARA MUNICIPAL	1
CREA	1
COMURG/DPJ	2
DERMU/COMPAV	2
IBAMA	1
SABC	1
SECRETARIA EXECUTIVA	1
SEMFUR	2
SEMTUR	2
SEPLAM	2
SME	2
SMO/COMOB	1
SMS	1
SMT	2
UCG	2

<b>REUNIÕES ANO 2007</b>	
<b>Órgão/Entidade</b>	<b>15/06</b>
BATALHÃO AMBIENTAL	
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES	
COMOB/SMO	
COMURG/DPJ	
CREA	
DERMU/COMPAV	
FLA	
SABC	
SECRETARIA EXECUTIVA	
SEMMA	
SEMTUR	
SEPLAM	
SMS	
SMT	
OAB	

<b>Participações Totais ANO 2007</b>	
<b>Órgão/Entidade</b>	<b>Totais</b>
BATALHÃO AMBIENTAL	1
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES	1
COMOB/SMO	1
COMURG/DPJ	1
CREA	1
DERMU/COMPAV	1
FLA	1
SABC	1
SECRETARIA EXECUTIVA	1
SEMMA	1
SEMTUR	1

SEPLAM	1
SMS	1
SMT	1
OAB	1

**Fonte:** Atas das reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia.

**Elaboração:** CORRÊA, Edwiges Conceição Carvalho, 2008.

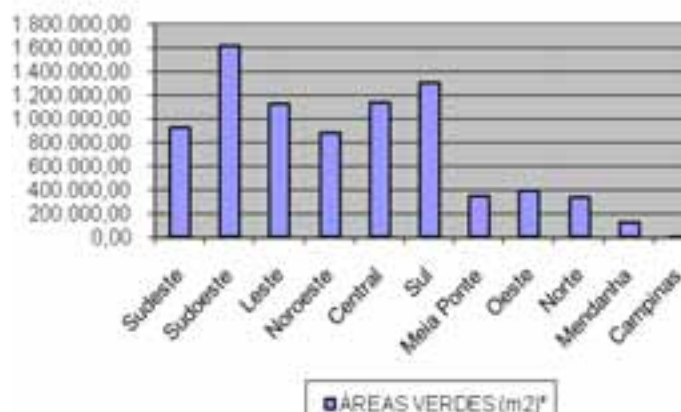
**Anexo 5. Tabelas e gráficos referentes as áreas verdes por região e habitantes da área urbana de Goiânia.**

REGIÃO	ÁREAS VERDES (m <sup>2</sup> )*	POPULAÇÃO URBANA (2000)	ÁREA VERDE (m <sup>2</sup> )/HABITANTE
Sudeste	917.964,21	43.699	21
Sudoeste	1.610.122,55	144.184	11,17
Leste	1.124.302,28	106.713	10,53
Noroeste	875.406,99	110.839	7,9
Central	1.129.293,06	145.964	7,74
Sul	1.301.331,00	168.749	7,71
Meia Ponte	349.339,52	51.611	6,77
Oeste	392.283,24	69.391	5,65
Norte	338.826,91	63.072	5,37
Mendonha	120.719,20	55.787	2,16
Campinas	2.200,00	122.859	0,02
Total	8.161.788,96	1.082.868	7,54

**Fonte:** Secretaria Municipal de Planejamento, 2008, base de dados 2007.

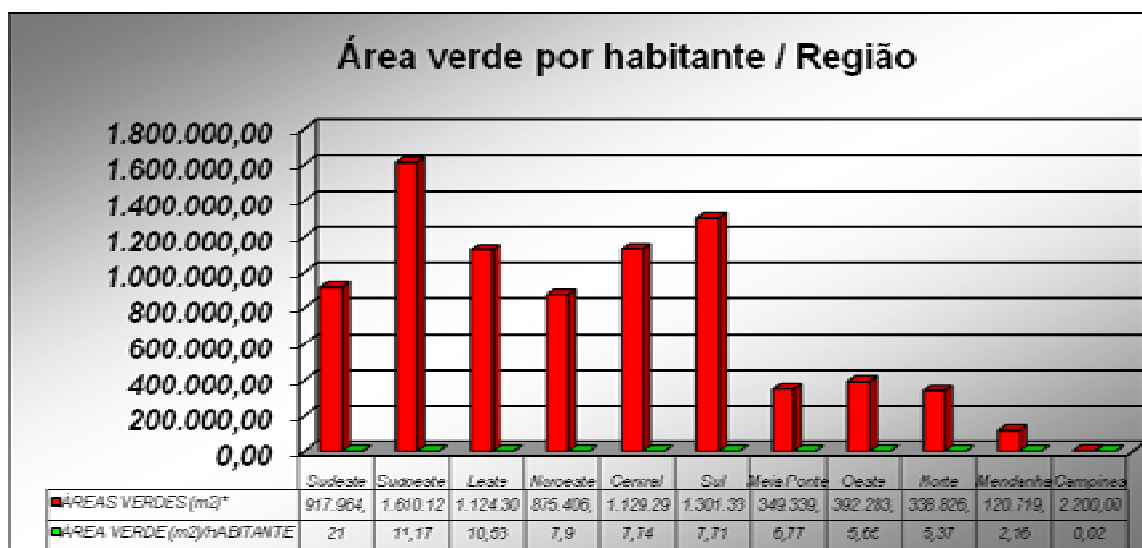
**Organização:** BORGES, Loçandra.

**Áreas verdes por região**



**Fonte:** Secretaria Municipal de Planejamento, 2008, base de dados 2007.

**Organização:** SANTOS, João Batista, 2008.



**Fonte:** Secretaria Municipal de Planejamento, 2008, base de dados 2007.

**Organização:** SANTOS, João Batista, 2008.

**Anexo 6. Questionário Sobre Atuação do Conselho de Meio Ambiente de Goiânia.**

**Universidade Federal de Goiás – UFG  
Instituto de Estudos Socioambientais – IESA  
Programa de Pós-Graduação em Geografia**

**Questionário para pesquisa acadêmica**

**Questionário Sobre Atuação do Conselho de Meio Ambiente de Goiânia.**

**Questionário N°.** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

1 - Representa Entidade da Sociedade Civil ( )

Qual: -----

2 – Representa Organização Não Governamental ( )

Qual: -----

3 - Representa Órgão da Administração Pública ( )

Qual: -----

4 – Representa Outras Instituições ( )

Qual: -----

5 - É Conselheiro(a):

( ) Efetivo      ( ) Suplente

6 – Há Quanto Tempo Participa do Conselho Municipal de Meio Ambiente:

( ) menos de 1 ano    ( ) de 1 a 4 anos    ( ) de 5 a 8 anos    ( ) de 9 a 12  
anos    ( ) de 13 a 16 anos    ( ) mais de 16 anos

Outra identificação de tempo: -----

7 – Durante sua participação no Conselho, sempre representou a mesma Instituição?

( ) Sim      ( ) Não

Caso tenha representado mais de uma instituição, especificar \_\_\_\_\_

8 - Você considera o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, um espaço democrático de discussão sobre a política ambiental para o município?

Sim  Não

9 - Você considera que a gestão do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, é compartilhada entre o poder público municipal e a sociedade civil?

Sim  Não

10 – Você considera que a política ambiental elaborada pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, atende as necessidades ambientais do município?

Sim  Não

11 – No caso da gestão ser compartilhada, você considera que há um efetivo controle social na elaboração da política ambiental?

Sim  Não

12 - Você considera que as políticas elaboradas pelo Conselho de Meio Ambiente de Goiânia, têm repercussão positiva entre a população do município?

Sim  Não

13 - O funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia, atende sua expectativa de uma gestão compartilhada e democrática na tomada de decisões sobre a política de meio ambiente de Goiânia.

Sim  Não

14 - Você considera que a Agenda 21 tem sido aplicada ou aproveitada na elaboração das políticas públicas de meio ambiente do Conselho de Goiânia?

Sim  Não

15 – Você considera que a composição do Conselho municipal de Meio Ambiente é satisfatória?

Sim  Não

No caso de resposta negativa, que tipo de representação social deveria ter para ser mais adequado às discussões e elaboração das políticas ambientais: -----

16 – Em sua opinião, quais os principais conflitos sócio-ambientais que existem no município de Goiânia? (apresentar de forma resumida) -----

-----  
-----  
17 - Na sua opinião, quais as principais políticas públicas ambientais que foram formuladas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente de Goiânia? (cite, até três)

-----  
18 – Para Você, o que significa “meio ambiente”?

-----  
19 - Se considerar importante, faça um comentário sobre o trabalho do Conselho e o resultado da aplicação da política de meio ambiente para Goiânia.

-----  
20 - Dados para verificação de participação social:

Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino

Grau de escolaridade: Ensino fundamental: ( ) Completo ( ) Incompleto

Ensino Médio: ( ) Completo ( ) Incompleto

Ensino Superior: ( ) Completo ( ) Incompleto

Pós-graduação: ( ) especialização ( ) mestrado ( ) doutorado

( ) Completo ( ) Incompleto

Profissão:

Funcionário público municipal ( )

Funcionário público estadual ( )

Funcionário público federal ( )

Professor(a) ( )

Profissional Liberal ( ) área-----

**Obrigada pela colaboração!!!**