

Gestão Ambiental Municipal no Brasil: Condicionantes à Participação Social

Juliana Barbosa Zuquer Giaretta (FSP-USP)

Bióloga. Especialista em Saúde Ambiental e Mestranda em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública. Pesquisadora do Centro de Capacitação e Pesquisa em Meio Ambiente (CEPEMA) da Universidade de São Paulo e da Rede de Pesquisa SIADES – Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável. Bolsista do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT-EMA) de Estudos do Meio Ambiente.
jzuquer@usp.br

Valdir Fernandes (FAE)

Cientista Social. Mestre e Doutor em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Mestrado Interdisciplinar em Organizações e Desenvolvimento da FAE.
valdir.fernandes@live.fae.edu

Arlindo Philippi Jr. (FSP-USP)

Engenheiro Civil e Sanitarista. Doutor em Saúde Pública. Professor Titular da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP).
aphij@usp.br

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar análise dos fatores que condicionam o sucesso ou fracasso da participação social junto à gestão ambiental nos municípios brasileiros. Parte-se do pressuposto que a participação social é fator determinante para melhoria da gestão ambiental em nível municipal como forma de fortalecer e aprofundar a democracia local, possibilitando à sociedade inserir-se na gestão de serviços municipais. Para tanto, realizou-se levantamento e análise bibliográfica do que já se produziu sobre este tema no Brasil, centrando-se em artigos científicos, teses de doutorado e dissertações de mestrado entre os anos 2000 e 2010, buscados nas bases de dados: Cab Abstract, Scielo (Brasil), Lilacs, Pubmed, Repidisca, Dedalus (USP) e Web of Science. Como resultado parcial, foi identificado um conjunto de fatores condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal brasileira, destacando-se, como os mais citados: a questão da divulgação e acesso às informações; educação individual para bom desempenho da participação coletiva; percepção de problemas/demandas locais como incentivo à participação; identidade e valorização local; e dificuldades de acesso às instituições participativas. Esses resultados vão ao encontro de uma concordância na literatura existente sobre o tema em questão, pois como é possível pensar participação da sociedade junto à gestão ambiental nos municípios brasileiros sem informação? Sem educação e capacitação? Sem valorização do território? Sem descentralização do poder? Sem integração, articulação e parceria dos setores do governo entre si e com a sociedade civil? Assim, espera-se com esta pesquisa fornecer subsídios para avanço dos processos de gestão ambiental municipal fundamentado na participação social.

Introdução

O conhecimento científico disponível sobre as questões ambientais indica que o modelo de desenvolvimento atual é incompatível com a capacidade de suporte dos recursos naturais, baseado fundamentalmente na produção e consumo de bens. É nas cidades que atualmente vive

grande parte da população brasileira e mundial e onde se dão grande parte das atividades produtivas. Segundo dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ¹, a população total do Brasil no ano de 2009 era de 193.733.795 habitantes. Destes, 86% estariam na área urbana e apenas 14% na área rural (IBGE, 2008). Por dedução, é nas cidades que ocorrem grande parte dos impactos ambientais das atividades produtivas. Elas são também a origem de muitos impactos que ocorrem no meio rural.

Os municípios são assim, o âmbito cuja ação pode produzir efeitos além dos limites geográficos e de autonomia política. São o local aonde “(...) disparamos nossas ações tecnológicas sobre a Natureza; dela partimos para criar ecossistemas artificiais que sirvam à nossa alimentação e a muitas modalidades de produção que empresariamos” (COIMBRA, 1999, p. 86). É também nesta esfera que, “(...) por meio dos mecanismos disponíveis de política e gestão ambiental, os conflitos devem receber o tratamento necessário à sua solução” (SALLES, 2000, p. 53).

Nesse sentido, no bojo das discussões sobre desenvolvimento sustentável e gestão ambiental, as cidades constituem espaço fundamental, para uma mudança de paradigma não só em relação ao uso dos recursos naturais, mas na construção da territorialidade² e conseqüentemente nos seus processos de gestão. Não retirar da natureza mais que a sua capacidade de reciclagem e não lançar nos ecossistemas mais que sua capacidade de absorção (FERNANDES e SAMPAIO, 2008), requer mais que conhecimento dos limites da natureza. Requer novos valores de mediação da relação sociedade natureza, entre espaço individual e coletivo, entre gerações presentes e futuras.

Devem emergir novas formas de superar os procedimentos tradicionais de administração das cidades como se fossem países, onde a visão de desenvolvimento deve ser entendida com um processo sistêmico em que “(...) os subsistemas envolvidos julguem mais sensatos e vantajosos cooperar para alcançar vantagens sinérgicas do que se enfrentarem, prejudicando o equilíbrio geral e, conseqüentemente, o equilíbrio interno de cada uma das partes” (COSTA e CUNHA, 2003, p. 77).

Por este motivo, segundo boa parte das correntes teóricas que vêm pensando a gestão ambiental, o meio urbano é o *lócus* aonde se pode fomentar a construção de uma ação democrática de gestão, apoiado na participação social, como sustentação de um processo durável que não se esvai a cada troca de governo.

A promoção do desenvolvimento local não exclui os processos em escalas globais, mas utiliza as diversas dimensões territoriais segundo interesses da sociedade. Quando já constituídos, os territórios possibilitam aos indivíduos a sua identificação como comunidade, ou seja, o sentimento

¹ Informação retirada do site Países, produto do IBGE que se encontra disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em: 31 Jul. 2010.

² Territorialidade como é entendida neste artigo, associa-se à idéia de integração de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia, pela produção, pelo comércio, incluindo transportes, fiscalização, onde se dão as relações, objetivas e subjetivas.

de pertencerem àquele local. Este processo faz com que os problemas que venham a emergir passem a ser solucionados de forma conjunta por serem comuns a todos (DOWBOR, 2007).

No Brasil, os municípios só ganharam reconhecimento para a adoção de ações relevantes à proteção dos recursos naturais a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988), marco que conferiu maior autonomia e competência a este ente federativo. Não obstante estes avanços permanecem ainda muitos obstáculos para a ação ambiental na esfera local, a saber: (i) ausência de prioridades e investimentos financeiros para as questões ambientais; (ii) despreparo das equipes técnicas; (iii) baixas receitas municipais, que contribuem para a não priorização da dimensão ambiental no processo de gestão municipal; (iv) falta de base sólida e divulgação de informações ambientais; (v) participação da sociedade nas tomadas de decisões; e (vi) carência e, em muitos casos, ausência de capacitação dos recursos humanos necessários à prática da gestão ambiental em todos os níveis.

Dowbor (1993) sugere que um dos caminhos a ser galgado para a solução dos impasses da gestão das cidades está realmente em inserir a população, que efetivamente sente os impactos ambientais, nas tomadas de decisões do governo local e na formulação de políticas públicas. A população traz, por meio da participação, conhecimentos e experiências que lhe são inerentes e que muitas vezes são imperceptíveis ao poder público local e seus agentes. O surgimento da participação social e envolvimento da sociedade, enquanto parte da gestão ambiental municipal tem contribuído de forma significativa para avanços na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos ambientais.

Analisando a transformação do município brasileiro ao longo da história e utilizando o município de Itapeverica da Serra (SP) como estudo de caso, Baldusco (2006, p.284) identifica que um município bem gerido deve basear-se em articulações do poder municipal com a iniciativa privada e comunidade: “(...) a participação é um dos elementos necessários para legitimação das intervenções”, portanto, “(...) a democratização das decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em algo compartilhado e assumido pelos cidadãos”.

Isso demonstra que o desafio atual da gestão municipal está “(...) em assumir seu papel na criação de uma nova consciência e novas práticas ambientalmente corretas, rompendo ciclos, conceitos, valores e atitudes erroneamente consolidadas” (FRANCO, 1999, p. 31).

Como observa Dowbor (2007, p. 77-8), “grande parte do que constitui o que hoje chamamos de qualidade de vida não depende muito – ainda que possa sofrer os seus impactos – da globalização: depende da iniciativa local”. Neste contexto, afirma que “(...) a nossa cidadania se exerce em diversos níveis, mas é no plano local que a participação pode se expressar de forma mais concreta”, antecipando as diretrizes expressas pela ONU-Habitat, (2010); Souza et al. (2003); Salles (2000); Castells (1980) já defendiam que o nível local é o espaço mais favorável a prática participativa.

Assim, a participação social emerge como processo inseparável da gestão municipal e da gestão ambiental em nível municipal como forma de fortalecer e aprofundar a democracia local, possibilitando à sociedade “(...) ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e com o todo (...)” (TEIXEIRA, 2002, p.27).

Entretanto, a participação não pode ser vista como uma fórmula mágica, principalmente pelos desafios para pô-la em prática. A sua efetividade depende de um conjunto de determinantes. Este artigo tem por objetivo apresentar análise destes fatores determinantes no processo de gestão ambiental municipal no Brasil. Por meio de levantamento bibliográfico e análise de estudos de caso de gestão ambiental nos municípios brasileiros, visa identificar os principais condicionantes da Participação Social junto à gestão ambiental local no Brasil.

Participação social no Brasil

Em termos cronológicos, as origens da participação remetem à Grécia antiga com participação direta dos *politikos* (cidadãos) na *pólis* (cidade), principalmente na cidade de Atenas onde, por cerca de dois séculos, existiu a democracia direta, isto é, não havia representantes ou políticos, mas somente os cidadãos decidindo livremente sobre ações políticas (SOUZA, 2008). Mas é no século XIX que os processos participativos emergem mais fortemente como resultado da Revolução Industrial e possibilitando a formação de um proletariado urbano que após muitas lutas assegurou seu direito de participação e ampliou consideravelmente o número de pessoas a gozar deste direito (DALLARI, 1984).

No Brasil, a participação popular é entendida como processo de “(...) esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade” (GONH, 2001, p. 50), figura como elemento central desde a Constituição Federal de 1988. Nesta ocasião, contou com intensa mobilização popular na coleta de assinaturas de apoios populares e promoção de discussões públicas quanto aos interesses e direitos da sociedade assegurados neste documento, sendo considerado marco formal de ruptura democrática (DALLARI, 2001). Estes movimentos surgem da luta contra o regime militar no Brasil (1964 a 1985) por alguns setores da sociedade civil³ como meio de reivindicar seus interesses e que, ao mesmo tempo, acabaram por possibilitar aos cidadãos da época a formação de uma consciência política que até hoje permanece em andamento, e a abertura para canais de mobilização e pressão direta ao governo (OLIVEIRA, 2004).

Neste sentido, a participação política possui direito a ser exercido e dever a ser cobrado, ambos voltados para a consecução do bem comum. Como direito, está assegurado na Declaração

³ Entendia, nesta pesquisa, como “(...) a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização” que contempla “(...) a massa dos desiguais e dos desorganizados que não conseguem controlar o Estado” (DEMO, 1988, p. 27; p. 30).

Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 21) e na Constituição de 1988, ambos conseguidos por meio de lutas constantes na história da humanidade por participação da sociedade em decisões políticas. Como dever e de caráter moral, a participação está baseada em dois fundamentos: 1) existência de trocas de bens e serviços constantes entre a sociedade; 2) a reversão da ausência histórica da sociedade nas tomadas de decisões políticas possibilita a inserção de um grupo mais atuante ou mais audacioso para dominar o espaço sem resistência e limitações.

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

Assim, os anos 90 no Brasil correspondem à institucionalização da consulta a população dentro dos marcos da democracia representativa, ao mesmo tempo em que

(...) são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado (DAGNINO, 2004, p. 99).

No bojo destas mudanças no país, desenvolvem-se formas diferentes de gestão pública dos municípios e de todos seus cidadãos, isto é, uma “nova” gestão do poder local que “(...) não se resume à gestão pública ou governo municipal; é bem mais amplo; constituiu-se de diversas forças nas áreas política, econômica, social e cultural” (OLIVEIRA, 2004, p. 89).

O poder local, antes entendido como uma região que ultrapassava geograficamente o município passa a ser visto, após os anos 90, “(...) como espaço efetivamente de gestão político-administrativa e não como simples sede das elites (econômicas, sociais e políticas)” (GONH, 2001, p. 35), ou seja, como local propício à geração de poderes e conscientizações para desenvolvimento de processos autossustentáveis, próximo do que se denomina “empowerment” ou empoderamento de uma comunidade.

É principalmente nesta esfera local, mas não exclusivamente, que surgem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos como organizações da sociedade civil, ONGs e movimentos sociais no lugar do Estado ausente (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003; GONH, 2001). Além disso, é nesta escala que a participação política direta (voto) se mostra mais viável em relação às possibilidades de interações face-a-face (SOUZA, 2008).

Como exemplo pode-se mencionar a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9433/97), que ao considerar a bacia hidrográfica como unidade administrativa, propõe um arranjo inovador de gestão na medida em que fortalece a descentralização da gestão dos recursos

naturais por meio da participação de diferentes atores envolvidos na instância do comitê de bacias hidrográficas, que acaba por extrapolar os limites políticos-geográficos de município, estados e até países.

A esfera municipal se torna o “(...) principal espaço para o exercício da participação política, propondo e fiscalizando as ações da gestão pública e dos bens públicos, ou seja, bens da comunidade municipal”, na busca de efetivar sua participação, deve antes desenvolver a consciência de que todo bem público (material e imaterial) como diz o nome, são do público local, da coletividade, e não do prefeito como ocorre no imaginário popular (OLIVEIRA, 2004, p. 92).

Exemplo prático disso está no estudo de Zioni et al. (2006) nos municípios de Espírito Santo do Turvo e Vera Cruz. Sob ponto de vista sociológico, identificaram que ao serem criados espaços para participação pública houve transformações da sociedade nas relações familiares, de gênero e intergerações. De forma semelhante, Fernandes e Sampaio (2006), ao estudarem aplicações de metodologias participativas de planejamento e gestão (PEP e SiGOS⁴) em municípios localizados no Sul do Brasil, puderam concluir que a execução de uma organização metodológica às práticas participativas proporciona resultados relevantes ao avanço do processo de gestão ambiental local. Além disso, constataram que, por meio da valorização dos participantes e resgate de suas identidades, há possibilidade de construção de um novo tipo de cidadania baseada na participação engajada.

A criação de espaços para prática da participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses de forma igualitária, mas “(...) garantir canais formais de participação não significa, por si só, que esta se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz”, já que permanecem entraves à inserção e prática deste processo principalmente na esfera local: “restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos participem”. Impossibilitada a participação de representantes dos diversos estratos da sociedade, o objetivo maior destas instâncias representativas pode não ser alcançado, além de que “a participação restrita a um grupo de privilegiados pode criar uma elite local ou fortalecer o poder daqueles que já constituem elites”, e não necessariamente dando voz aos conhecedores e detentores das informações de demandas locais (FONSECA e BURSZTYN, 2009, p. 26).

Como enfatiza Jacobi (2003, p. 317), “poucas são, de fato, as experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública, assim como ampliam concretamente o potencial participativo”, colocando como argumento para esta afirmação que, as análises dos processos participativos estão permeadas por condicionantes da cultura política no Brasil (autoritarismo, paternalismo e nepotismo) e na América Latina, com predominância de tradições centralizadoras, assistencialistas e patrimonialistas. Além disso, “quanto mais os

⁴As siglas PEP e SiGOS referem-se, respectivamente, à metodologia de planejamento estratégico participativo e gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável. Ambas têm por objetivo “construir, por meio de oficinas com os participantes, o conhecimento local sobre a organização e os possíveis impactos que poderiam causar a seu entorno” (FERNANDES e SAMPAIO, 2006, p.9).

problemas assumem uma dimensão técnica, mais escapam às competências dos cidadãos a favor dos peritos” (MORIN e KERN, 2001 p. 91).

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

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

O apelo à participação dos cidadãos está na ajuda para incrementar a efetividade dos serviços sociais, na expressão de prioridades acerca de bens públicos e como sinônimo de politização das relações sociais no espaço público (MILANI, 2008), instituindo “(...) processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso” (JACOBI, 2003, p. 322).

Vista deste modo, “participar, no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático(a)”, ou seja, pode aprimorar as chances de um exercício mais pleno da cidadania e superação de desigualdades persistentes de poder, integração e preconceito (SOUZA, 2008, p. 335). Vale lembrar que a participação não elimina erros, tampouco é garantia de acertos, mas existindo no processo de gestão ambiental do município, pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção, corrupção e erros de avaliação além de desperdício de tempo e recursos financeiros. Ao mesmo tempo, ao participar de uma decisão de sua cidade, o cidadão se sente mais responsável pelo resultado obtido e passa a zelar e fiscalizar mais o patrimônio ambiental local (SOUZA, 2008).

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

Seu objetivo não está na mera reivindicação da melhoria de prestação de serviços à comunidade exercida por grupos ou associações em defesa de interesses específicos, mas inserida na gestão ambiental do município, numa atitude de cogestão, visando os interesses do conjunto da

sociedade numa lógica de desenvolvimento sustentável, considerando a territorialidade. Para tanto, deve ser buscada em seu sentido mais “cidadão”, ou seja, como um “(...) processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (TEIXEIRA, 2002, p. 30), visando legitimidade e conhecimento das decisões tomadas e, acima de tudo, promover o desenvolvimento da sociedade para uma percepção e educação de cunho cidadã (DALLARI, 1984; DEMO; 1988; JACOBI, 2003; SOUZA; 2000; PNUD, 1993).

É este o desafio que permanece: instaurar processos participativos consistentes e contínuos por meio dos quais a sociedade tome em mãos o seu processo de desenvolvimento. E neste sentido a questão que está colocada é: quais são as estratégias e instrumentos para que isso ocorra? E mais, **quais os condicionantes para que a participação ocorra efetivamente de modo a contribuir com o avanço do processo de gestão ambiental nos municípios?**

Caracterização do estudo

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

Como palavras-chave/descriptores foram utilizados os termos “participação comunitária” (descriptor de assunto); participação and social (palavras) and gestão and municip\$ and ambient\$⁵ (palavras) buscados nas seguintes bases de dados: Lilacs (Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde), Scielo (Scientific Electronic Library Online), Repidisca (Literatura em Engenharia Sanitária e Ciências do Ambiente), Cab Abstract, Web of Science, Pubmed e Dedalus (Banco de dados bibliográficos da Universidade de São Paulo – USP).

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

Para melhoria na capacidade de análise e organização das análises, fichas de leitura foram elaboradas para expressar as principais informações apresentadas nos estudos, dispensando novas leituras e apontando as ideias principais dos autores quanto aos entendimentos da

⁵Para obter resultados mais amplos, optou-se por truncar os termos municip\$ e ambient\$, isto é, utilizando uma técnica de busca para possibilitar resultados mais abrangentes quanto aos sinônimos destes termos. No caso de municip\$ possibilitou buscar municipal, município(os), municipalidade e de ambient\$, termos como ambiente, ambiental, ambientalismo, dentre outros.

participação social e dos possíveis condicionantes atribuídos a este processo na esfera local (MARCONI e LAKATOS, 2008).

Condicionantes à Participação Social

Como resultado, obteve-se o total de 31 estudos, inseridos e organizados no programa *EndNoteWeb*⁶, sendo eles: 06 teses de doutorado, 07 dissertações de mestrado e 18 artigos científicos (Tabela 1). Em sua maioria (20 estudos), apresenta-se como estudo de caso de gestão ambiental em um único município do Brasil, divididos entre teses e dissertações (total de 12 e artigos científicos). Os demais (11 estudos) são análises teóricas sobre o panorama geral da participação social na gestão ambiental dos municípios brasileiros, representados na sua totalidade por artigos científicos.

Tabela 1 – Total de estudos identificados

Nº	ESTUDO	TIPO
1	ALMEIDA, R. D. C. D. A questão hídrica na gestão urbana participativa: o caso do orçamento participativo do município de São Carlos, SP. 2005. 178 p. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos. 2005	Tese
2	BARROS, A. B. D.; BARROS, A. M. A. D. Proposta de um sistema de gestão de recursos hídricos municipal ou consorciado integrado aos planos estadual e federal, conforme a Lei n. 9. 433/97. Rev. Adm. Pública , v. 34, n. 2, p. 121-32, 2000.	Artigo Científico
3	BORTOLETO, A. P.; HANAKI, K. Citizen participation as a part of integrated solid waste management: Porto Alegre case. Waste Manag Res. 2007: 25 p. 276-282.	Artigo Científico
4	BRAGA, R. A. P. ALMEIDA, R. C. Avaliação dos instrumentos de políticas públicas na conservação integrada de florestas e água, com estudo de caso na bacia do Corumbataí-SP. 2005. 310 p. Tese (Doutorado em Engenharia Hidráulica e Saneamento) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. 2005.	Tese
5	BRAUN, R. Sustainability at the local level: Management tools and municipal tax incentive model. Environment, Development and Sustainability , v. 9, p. 378-411, 2007.	Artigo Científico
6	BRINGHENTI, J. R. Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: aspectos operacionais e da participação da população. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 2004.	Tese
7	CEZARE, J. P. Conselhos municipais e governança: uma análise do conselho de representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do município de Santo André – SP. 2009. 165 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.	Dissertação
8	CEZARE, J. P. et al. Avaliação de política ambiental e sustentabilidade: estudo de caso do município de Santo André - SP. Eng. Sanit. Ambient , v. 12, n. 4, p. 417-425, 2007.	Artigo Científico
9	COSTA, H. A.; BURSTYN, M. A. A.; NASCIMENTO, E. P. Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. Sociedade e Estado , Brasília, v. 24, n. 1, p. 89-113, jan./abr. 2009.	Artigo Científico
10	DOWBOR, L. Educação e apropriação da realidade local. Estud. Av. , v. 21, Ago 2007. Cap. 75. p. 15.	Artigo Científico
11	FERREIRA, B. P. et al. The environmental municipal councils as an instrument in coastal integrated management: The area de proteção ambiental Costa dos Corais (AL/PE) experience. Journal of Coastal , v. 2, p. 1003-1007, 2006.	Artigo Científico
12	FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade:	Artigo

⁶Software que serve para gerir e criar referências bibliográficas, disponibilizado gratuitamente na web no site <http://www.myendnoteweb.com>

	reflexões sobre governança ambiental em escala local. Soc. Estado . Brasília, v. 24, n. 1, Abr. 2009.	Científico
13	FONTALVO-HERAZO, M. L. et al. A method for the participatory design of an indicator system as a tool for local coastal management. Ocean & Coastal Management ., v. 50, p. 779-795, 2007.	Artigo Científico
14	FURLAN, S. A. Lugar e cidadania : implicações socioambientais das políticas de conservação ambiental (situação do Parque Estadual de Ilhabela na Ilha de São Sebastião - SP). 2000. 2v. + anexos. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2000.	Tese
15	GAZZINELLI, M. F.; LOPES, A.; PEREIRA, W.; GAZZINELLI, A. Educação e participação dos atores sociais no desenvolvimento de modelo de gestão do lixo em zona rural em Minas Gerais. Educação e Sociedade , ano XXII, n.74, Abril/2001.	Artigo Científico
16	JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. Ciênc. Saúde Coletiva , São Paulo, v. 7, n.3, 2002.	Artigo Científico
17	KALIL, R. M. L. Participação e satisfação do usuário : alternativas de gestão de habitações sociais em Passo Fundo, RS. 2001. 551 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2001.	Tese
18	LIMA, F. P.; LATINI, A. O.; MARCO JR., P. M. How are the lakes? Environmental perception by fishermen and alien fish. Dispersal in Brazilian tropical lakes. Interciencia , vol. 35, N. 2, Fev. 2010.	Artigo Científico
19	MAGLIO, I. C. A descentralização da gestão ambiental no Brasil : o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local, 1990-1999. 2000. 283 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2000	Dissertação
20	MALHEIROS, T.; PHILIPPI JR., A.; COUTINHO, S. M. V. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. Saúde Soc. , São Paulo, v. 17, n. 1, Mar. 2008.	Artigo Científico
21	MENEGAT, R. Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. Environment and Urbanization , v. 14, n. 2, p. 181-206, 2002.	Artigo Científico
22	PEREIRA, M. E. Compartilhando a gestão dos recursos hídricos : Joinville e o Rio Cubatão. 2005. 141 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2005.	Dissertação
23	POL, E. A gestão ambiental, novo desafio para a psicologia do desenvolvimento sustentável. Estud. Psicol. v. 8, Ago. 2003. Cap. 235. p. 9.	Artigo Científico
24	POLAZ, C. N. M.; TEIXEIRA, A. N. T. Indicadores de insustentabilidade para a gestão municipal de resíduos sólidos urbanos: um estudo para São Carlos (SP). Eng. Sanit Ambient. Rio de Janeiro, v.14, n.3, jul/set 2009 p. 411-420.	Artigo Científico
25	ROSSETTO, A. M. et al. Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS). Rev. Adm. Pública , v. 40, n.5, p. 809-840, 2006.	Artigo Científico
26	SANTIN, J. R.; MARANGON, A. M. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. História . v. 27; n. 2; 2008.	Artigo Científico
27	SILVA, M. M. Conquistas e desafios de uma área de proteção ambiental inserida na zona leste de São Paulo . 2003a. 122 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.	Dissertação
28	SILVA, R. A. A qualidade dos mananciais e a inclusão social : a experiência de Santo André na gestão da Bacia Billings. 2003b. 192 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.	Dissertação
29	SOUZA, D. V. D. Da possibilidade à ação : novas perspectivas de gestão territorial e de atuação cidadã; o caso da APA Municipal Capivari Monos. 2008. 142 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.	Tese
30	VELASQUEZ, C. S. C. Da formação de grupos a ação coletiva : análise com grupos de jovens do assentamento rural da fazenda Ipanema - Ipero-SP. 2002. 153 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba. 2002.	Dissertação
31	ZYGER, I. C. Estudo sobre a participação e o conhecimento das comunidades no manejo dos resíduos sólidos no município de Santa Helena-PR . 2005. 147 f. (Mestre em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.	Dissertação

Quanto aos condicionantes à participação social no processo de gestão ambiental municipal no Brasil, destaca-se a questão do acesso e divulgação de informações (14 estudos) como o mais citado. Este resultado corrobora com a literatura existente sobre o tema, que frente à problemática socioambiental, principalmente no ambiente urbano, aponta para que ocorra eficácia da participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão o acesso a informações para melhoria da percepção, conhecimentos locais e educação cidadã, fatores que estão em segundo e terceiro lugar respectivamente como condicionantes deste processo, e que demonstra a relação direta entre eles.

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

A existência de informações ambientais constitui ponto crucial para capacitação e tomada de decisão na gestão municipal dos recursos naturais. (...) “informações pertinentes e disponíveis no momento adequado são essenciais para a atuação dos agentes do poder local” (MILANESI, 1999 p. 361). Do mesmo modo, a importância da informação para a participação social nas tomadas de decisões ambientais está enfatizada pela Convenção de Aarhus⁷ (UNECE, 1998), que garante não apenas o direito a participar, mas principalmente o amplo acesso e divulgação de informações ambientais para a sociedade. Seu objetivo está em obter efetiva participação com opiniões e conhecimentos locais nas decisões públicas, aumentando a percepção dos cidadãos para os problemas ambientais e, ao mesmo tempo, a responsabilidade e transparência a este processo.

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

⁷ Assinada pelos países da Comunidade Europeia em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus e que deve entrar em vigor ainda nestes próximos anos nos países da Comunidade Europeia.

Em estudo no mesmo município, Silva (2003b, p. 149) já havia verificado que, após a criação de uma sede da subprefeitura no Parque Andreense, foi expandida a divulgação de informações para a comunidade local de Parque Andreense, de modo a mantê-los informados, mas aponta que esta sistemática de divulgação de informações ainda tem sido insuficiente para manter a comunicação entre governo e sociedade.

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

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

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

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

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

Tanto os conselhos gestores como orçamentos participativos figuram na literatura como locais propícios ao engajamento civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos, mas necessitam serem efetivamente locais que proporcionem oportunidades para a troca de informações e favorecerem a coordenação entre diferentes setores administrativos, permitindo à sociedade acesso e atuação como “(...) agentes planejadores e multiplicadores, contribuindo para a geração de ações positivas de cidadania e ética” (CEZARE et al., 2007, p. 424). Conforme aponta Braga (2005, p. 279), estas instituições

participativas são relevantes na medida em que propiciam construções compartilhadas para elaborações de cenários ambientais desejados, ou seja, novos mecanismos de corresponsabilidade nas tomadas das decisões com a “(...) indispensável participação e controle social na execução das políticas”.

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

Todavia,

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

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

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

Já estudos como de Bortoleto e Hanaki (2007, p. 281) atribuem o sucesso do elevado nível de participação dos cidadãos na gestão integrada dos resíduos sólidos no município de Porto Alegre

(RS) a existência de processo de educação ambiental – entendida pelos autores não apenas como “(...) reciclagem de informações fornecidas nos folhetos”, mas como “(...) um longo tempo de esforço que deve levar a um compromisso entre o presente e os futuros governos, com o objetivo de criar uma forte consciência ambiental entre os cidadãos, o setor privado e os setores público” – e, ao mesmo tempo, a produção de informações básicas para os envolvidos na gestão dos resíduos sólidos poderem participar de modo consciente.

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

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

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

Desta forma, não é no número de habitantes que estão os entraves reais para ausência da participação da sociedade na gestão ambiental dos municípios, mas na forma com que as informações são elaboradas (linguagem) e divulgadas (meios de comunicação utilizados e periodicidade): “Em geral, mesmo nas prefeituras menos estruturadas, os dados existem: o problema reside nos caminhos que precisam ser percorridos para obtê-los” (POLAZ e TEIXEIRA, 2009, p.419).

Para que o processo de gestão municipal possa alcançar a transparência de suas ações é fundamental que a informação esteja não só organizada – segundo a missão e os objetivos propostos –, mas principalmente adequada à linguagem e divulgada em canais de fácil acesso à

sociedade, respeitando o pressuposto, conforme alerta Pacheco (1999, p. 48), que “um amontoado de dados não constitui informação”.

Exemplo disso é o estudo de Bringhenti (2004) que, ao realizar pesquisa sobre o nível de informação dos participantes sobre a coleta seletiva no município de Vitória (ES) conclui que “(...) a maioria dos entrevistados não participa da coleta seletiva ou participa apenas há seis meses, apesar de considerarem como suficientes as informações que recebem sobre coleta seletiva (...)”. Entretanto, apresenta ao final do estudo que “(...) a insuficiência e descontinuidade das ações de divulgação e mobilização é destacada dentre os principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população” (BRINGHENTI, 2004, p. 227).

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

Já Kalil (2001) acrescenta que não é apenas divulgar informações à sociedade, mas atentar-se à forma com que esta informação é apresentada, que no caso de seu estudo, foi transmitida por meio de cadastro realizado com as famílias, publicação em jornal e auxílio da prefeitura, associação de moradores e pelo conselho municipal de habitação e bem-estar. Além disso, aponta a influência da família (que não possuem moradias próprias) como fator de sucesso para a participação da comunidade na promoção de suas habitações, corrobora com Milanese (1999), Jacobi (2002) e Dowbor (2007) e com o estudo de Pereira (2005, p. 102) que afirma que “Os membros da sociedade civil e usuários têm participação mais efetiva dependendo do tema: participa-se mais quando a questão o afeta diretamente, mas principalmente, quando há um histórico de participação”.

Além destes, outros fatores são apontados como limitadores à participação social na gestão ambiental dos municípios brasileiros. Velasquez (2002), em análise do processo de formação de grupo de jovens em assentamento rural da Fazenda Ipanema, no município de Iperó (SP), relata dificuldades no funcionamento deste grupo em relação à representatividade nas reuniões, onde a responsabilidade e encaminhamento das ações acabam sobrando para as mesmas pessoas, causando nestes indivíduos um desestímulo à continuidade de participação. Outros fatores como ajudar em casa e na roça, dificuldade de acesso e escassez de transportes, distância para chegar ao local das reuniões, tempo disponível para a família e idas a igreja também são mencionados.

Deste modo, “(...) garantir canais formais de participação não significa, por si só, que esta se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz”, já que “restrições econômicas ou sociais podem

impedir que determinados indivíduos participem” ou mesmo ocorrem situações em que o “(...) comparecimento e a ação nos fóruns de participação estabelecidos constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais. Essa situação acaba institucionalizando a exclusão, ao invés de estimular a participação” (FONSECA e BURSZTYN, 2009, p. 26).

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

Como afirma Pol (2003, p. 241),

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

Nos discursos analisados por Furlan (2000, p. 366) pode-se verificar que os moradores são conscientes quanto à necessidade de participarem na gestão ambiental da Área de Proteção Ambiental (APA) inserida no município de São Sebastião (SP), mas fazem crítica aos governantes locais que não são abertos para conversas e propostas por parte da população, prevalecendo ainda nesta comunidade “(...) o exercício de uma cidadania mutilada, subalternizada e muito longe de ser de fato um exercício pleno de direitos”.

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

Exemplo disso está no estudo de Costa et al. (2009) que identifica como lacunas existentes no desequilíbrio de poder na arena decisória, a irregularidade da participação causada pela frequente troca de representantes e a apatia e o desinteresse da população, resultado da reduzida cidadania, da descrença nos políticos e do descrédito das instituições (JACOBI, 2003).

Contudo, torna-se necessário analisar a “não participação como estratégia de resistência” (VELASQUEZ, 2002, p. 40), ou seja, de que algumas pessoas que não estão inseridas nos chamados espaços participativos podem não ser pessoas ditas como “inexpressivas” ou

“desinteressadas” e fazendo “corpo-mole”, mas estarem buscando outros locais para troca de ideias que sejam mais compatíveis com seu modo de vida e onde se sintam mais a vontade para expor seus pensamentos e se considerarem de fato participativas.

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

Assim, “ser cidadão em uma sociedade significa assumir valores e atitudes sociais, políticas críticas diante da realidade em que se vive, aprendendo a discernir os limites e as possibilidades de atuação, na permanência ou na transformação da realidade histórica em que se está inserido (...)” (FURLAN, 2000, p. 41).

Para tanto, “(...) um bom conhecimento da realidade, sólidos sistemas de informação, transparência na sua divulgação podem permitir iniciativas inteligentes por parte de todos”. A educação voltada para uma cidadania ativa, o direito do acesso à informação e consolidação de canais abertos à participação, são as bases necessárias para ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade que garanta a expressão e representação dos interesses coletivos dos cidadãos em que a disponibilidade de informações possibilita a agregação e participação facilitadas dos cidadãos (JACOBI, 2002; PEREIRA, 2005).

Considerações Finais

Buscou-se neste artigo identificar e analisar os fatores condicionantes à participação social no processo de gestão ambiental municipal no Brasil. A realidade que se apresenta nestes estudos demonstra o avanço dos processos participativos por meio da abertura de canais paritários nos municípios, mas enseja ainda debate sobre o real funcionamento democrático destas instituições e seus resultados enquanto locais de debates e promoção de troca de conhecimentos entre sociedade e governo local.

Dentre as conclusões preliminares, verificam-se como fatores limitantes da participação social neste processo a inadequada ou ausente divulgação de informações ambientais que acarretam em pouca percepção dos problemas ambientais locais e consequente motivação da sociedade; baixos níveis de educação de cunho cidadã e de capacitação técnica, necessários às discussões travadas neste âmbito, e descrença quanto ao governo local atrelado ao histórico político clientelista e assistencialista que existiu no país por muitos anos e ainda permanece em alguns municípios.

Contudo, são estes mesmo fatores limitantes que também emergem nos estudos como necessários para avanço da participação social. Há uma intersecção comum quanto aos condicionantes de fracasso e sucesso. Além disso, há uma concordância dos resultados identificados nestes estudos analisados com a literatura específica do tema. Permanece, porém, a necessidade de debate quanto à democratização de informações da situação ambiental dos municípios para inserção de todos na gestão ambiental local. A discussão principal não está na ausência destas informações porque, de acordo com os estudos analisados, elas existem. O problema está diretamente relacionado à questão do déficit persistente nas administrações municipais do Brasil quanto ao *accountability* (“prestação de contas a sociedade”).

Assim, o desafio que permanece está em como promover a transparência das ações governamentais por meio da divulgação das informações necessárias à construção de uma sociedade cidadã que possa, por meio do diálogo com os demais envolvidos nos processos de tomadas de decisões locais nos espaços existentes, expressar e lutar quanto aos seus interesses e direitos já estabelecidos legalmente, na busca da sustentabilidade. Ao mesmo tempo, aproveitar estas informações para criar/qualificar a percepção da sociedade frente aos problemas ambientais, motivando-a e capacitando-a por meio de educação cidadã para uma participação consciente e efetiva nos processos decisórios.

Referências

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

BALDUSCO, L. F. **Gestão metropolitana e o papel do município periférico: Itapeverica da Serra**. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp031213.pdf>>. Acesso em: 17 Ago. 2009.

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

CASTELLS, M. **Cidade, democracia e socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

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

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

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

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

- _____. **O que é participação política**. São Paulo, Ed: Brasiliense, 3ª edição, 1984.
- DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.
- DOWBOR, L. Descentralização e Meio Ambiente. In: BURSZTYN, M. et al. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 103-142.
- _____. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 2008.
- FERNANDES, V.; SAMPAIO, C. A. C. Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local. **RAE-eletrônica**, v. 5, n. 2, Art. 11, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n2/v5n2a02.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2009.
- _____. Problemática ambiental ou problemática socioambiental? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, p. 87-94, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/viewPDFInterstitial/13427/9051>>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- FRANCO, R. M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPI JR, A. et al. **Municípios e meio ambiente**: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: ANAMMA; MPO, 1999. p. 19-32.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, vol. 21, p. 211-259, jun / 2000. Brasília: IPEA. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2009.
- GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.); DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- GONDIM, L. M. P. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas – os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)**. Rio Grande do Sul: Uniju, 1998.
- GONH, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – PNAD 2008**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>. Acesso em: 31 Jul. 2010.
- JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 315-318, jan./dez. 2003.
- KÜSTER, A. Experiências de participação na gestão do governo do Estado do Ceará 1995 – 1998. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, p. 111-140.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.
- MILANESI, L. Cultura local: um paradoxo na globalização. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Especial, 1999. p. 349-356.
- MILANI, C. R. S. O Princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, Rio de Janeiro, 42 (3), p. 551-79, maio/jun, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 30/01/2009.
- MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra-Pátria**. Instituto Piaget: Lisboa, 2001.
- OLIVEIRA, F. M. Desafios da participação popular no poder local. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004 p. 87-100.

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

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

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de desenvolvimento humano**. Capítulo 2 – Participação Popular. 1993. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1993_en_contents.pdf>. Acesso em: 20 Abr. 2010.

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

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

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

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

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

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

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