

CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE NO BRASIL: ESTADO DA ARTE 1981-2007

Donaldo Bello de Souza – UNESA / UERJ

donaldosouza@hotmail.com

Victor Novicki – UNESA

victor.novicki@globo.com

Resumo: O presente texto visa mapear e discutir a produção científica/acadêmica a respeito dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), publicada no Brasil no período 1981-2007. Grosso modo, revela que essa produção é quantitativamente incipiente e inexpressiva, de autoria descontínua, de elevada dispersão e desequilíbrio entre os poucos Programas de Pós-graduação que se dedicam a pesquisas em áreas correlatas e entre os Estados aos quais os CMMA enfocados pertencem, sugerindo a necessidade premente de desenvolvimento de pesquisas na área.

Palavras-chave: conselhos municipais de meio ambiente; participação sociopolítica; estado da arte

MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

A degradação ambiental e a queda na qualidade de vida podem ser tomados como motivos que levaram à mobilização a comunidade internacional e nacional contra a chamada crise do ambiente humano. De forma crescente, a relação meio ambiente-desenvolvimento passou a assumir lugar de destaque no cenário mundial, particularmente através de três eventos ocorridos a partir da década de 1970: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH, 1972), Estocolmo, em 1972; Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992), no Rio de Janeiro, em 1992 (também conhecida por Rio-92); e Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS) (UNESCO, 2005), Johannesburgo, em 2002. Em linhas gerais, essas conferências identificaram o desenvolvimento sustentável, como meta, e a gestão ambiental e a educação ambiental como principais instrumentos desse processo.

O diagnóstico e as propostas para superação da crise ambiental são muito similares nesses três eventos, para os quais a solução dos problemas ambientais devem ocorrer pautada no mercado, pela via da aceleração do desenvolvimento econômico, acompanhado da maciça transferência de recursos dos países centrais para os países subdesenvolvidos na forma de assistência financeira e tecnológica (LAYRARGUES, 1997; ACSELRAD; LEROY, 1999; DELUIZ; NOVICKI, 2004).

A participação social, a ser alcançada através da educação, é ainda considerada fundamental por essas três conferências internacionais para a eficácia da gestão ambiental

pública local e nacional, pois viabilizaria a manifestação e consideração dos interesses público e privado em torno da questão ambiental.

Esses eventos, associados às pressões sociais internas ao país, notadamente no âmbito dos movimentos ambientalistas, contribuíram para promover a politização da questão ambiental brasileira, já na primeira metade dos idos de 1970, tornando-a um tema de Estado. Foi justamente, em 1973, que é criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), decerto, o primeiro órgão oficial dedicado à gestão do meio ambiente, naquele momento vinculado ao Ministério do Interior. A necessidade em torno de um órgão colegiado local dedicado às questões ambientais vai surgir, em seguida, na cidade de Cubatão, no Estado de São Paulo (SP), onde, em 1975, é criado o primeiro Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) (BRASIL.IBGE, 2008).

Alguns anos após, em 31 de outubro de 1981, veio a ser sancionada a Lei 6.938, instituidora da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981), definindo os seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Esta lei criou, de um lado, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e, de outro, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), prevendo, embora limitadamente, o envolvimento dos Estados e Municípios com a questão ambiental.

Mas será apenas a partir de 1997 que a disseminação dos CMMA no Brasil tomará vulto. De 1974 até 1996, não havia sido ultrapassada a criação de 60 CMMA por ano, enquanto que, em 1997, essa taxa subiu para 170 órgãos, atingindo, em 2001, a criação de 350 desses Conselhos no ano. De 1997 a 2007, portanto, foram criados 2.257 novos CMMA, ou seja, 85,2% do montante atual, em que pese o fato de sua presença ainda não se fazer notar em mais do que 47,6% (2.650) dos municípios do país (BRASIL.IBGE, 2008). Tal aumento pode ser atribuído aos efeitos indutores à municipalização do licenciamento ambiental, previsto pela Resolução CONAMA 237 (BRASIL.MMA.CONAMA, 1997) uma vez que, para o exercício dessa competência, que implica receita financeira para a prefeitura, é exigido que o Município possua o seu CMMA.

O cenário até aqui traçado nos leva a indagar a respeito do grau de conhecimento acumulado sobre a criação e funcionamento desses conselhos no país, motivo pelo qual o presente trabalho visa à apresentação de uma versão condensada de um estudo mais amplo, relacionado ao Estado da Arte¹ sobre os estudos dos CMMA, que cobre o período 1981-2007, conforme a seguir indicado.

TIPOS, ORIGENS E TERRITÓRIOS DOS CMMA

Inicialmente, é possível afirmar que a produção científica sobre os CMMA no Brasil revela-se quantitativamente inexpressiva e incipiente, limitada a 17 estudos, refletindo a pouca valorização, em geral, social, e, em particular, acadêmica, relacionada a esses espaços².

Do ponto de vista de sua abrangência, o levantamento visou selecionar estudos: i) circunscritos ao período 1981-2007³; ii) de autoria ou co-autoria de pessoa física, não se agregando referências assinadas por entidades coletivas ou por quaisquer órgãos públicos; iii) publicadas no Brasil; iv) referentes a dissertações de mestrado e teses de doutorado⁴, livros no todo e partes de livros⁵, artigos publicados em periódicos⁶ e, ainda, trabalhos em Anais de eventos científicos⁷ (SOUZA, 2009).

A distribuição desses 17 estudos por tipo de fonte documental utilizada no levantamento revela a predominância das dissertações de mestrado e teses de doutorado (52%) em relação às demais classes de referências que, proporcionalmente, se distribuem entre os trabalhos publicados em Anais de eventos científicos (24%) e em periódicos (24%)⁸. Essas discrepâncias podem refletir tanto as limitações da abrangência do levantamento realizado, no sentido de não se ter atingido os níveis de exaustividade satisfatórios para os Anais, periódicos e livros – a não ser no caso das dissertações e teses –, quanto propriamente a baixa difusão real desses temas na esfera desses três meios.

As análises indicam ainda a existência de uma descontinuidade aguda na produção do conhecimento científico sobre os CMMA no país, pois não se verificou a publicação de mais do que uma obra distinta por autor, além de uma baixíssima difusão externa do conhecimento discente produzido nos seus Programas de Pós-graduação de origem, no sentido de virem a ser adaptados para publicações em meios como periódicos, Anais de congressos e livros.

Do conjunto desses 17 estudos, apenas três (18%) não abordam empiricamente os CMMA, no sentido de tomarem qualitativamente um ou mais desses órgãos por alvo de análise (CARVALHO et al., 2004; CARVALHO, 2005; PEREIRA, 2007). As 14 referências restantes (82%) elegem por campo de estudos o montante de 16 CMMA, também marcados por um elevado desequilíbrio em relação às Regiões e Estados a que pertencem.

Conforme indicado na Tabela 1, mais de 2/3 dos 16 CMMA enfocados por essas 14 referências encontram-se significativamente concentrados na Região Sudeste (62,5%) e

Região Sul (18,75%), reflexo da reprodução das desigualdades econômico-sociais do país, também visível na produção e distribuição do conhecimento científico, uma vez que se notou uma baixíssima presença de casos pertencentes às Regiões Centro-Oeste (12,5%) e Nordeste (6,25%), além da ausência de estudos sobre os CMMA da Região Norte, decerto, territórios onde a cada dia os problemas ambientais se aprofundam. Esta distribuição guarda certa proporcionalidade em relação aos percentuais de Municípios que possuem CMMA, uma vez que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as Regiões Sul (61,1%), Sudeste (58,7%) e Centro-Oeste (50,6%) são as que apresentam as maiores participações com esses órgãos, contrastando com a baixa incidência nas Regiões Norte (38,5%) e Nordeste (29,9%) (BRASIL.IBGE, 2008). Observa-se, com isto, que a escassez de estudos sobre os CMMA, em determinadas Regiões do país, acaba se comportando como reflexo de um déficit ainda mais agigantado, concernente à sua baixíssima presença institucional nessas mesmas regiões.

TABELA 1: NÚMERO DE CMMA ENFOCADOS PELOS ESTUDOS, POR REGIÃO GEOGRÁFICA E ESTADO – 1981-2007

CMMA	ESTUDOS SELECIONADOS	Nº	%
REGIÃO CENTRO-OESTE		2	12,5
(MS) Bonito	(PELLIN et al., 2004)		
Campo Grande	(ALMEIDA JÚNIOR, 2006)		
REGIÃO NORDESTE		1	6,25
(BA) Itajuípe	(OLIVEIRA, 2007)		
REGIÃO SUDESTE		10	62,5
(MG) Belo Horizonte	(TEIXEIRA, 2004; ANDRADE, 2007 ^(*))		
Juiz de Fora	(ALCÂNTARA et al., 2006)		
Viçosa	(ANDRADE, 2007) ^(*)		
(RJ) Angra dos Reis	(LIMA, 2007)		
Belford Roxo	(RAULINO, 2002) ^(**)		
Duque de Caxias	(RAULINO, 2002) ^(**)		
São João de Meriti	(RAULINO, 2002) ^(**)		
(SP) Luiz Antonio	(GRANDO, 1999)		
São Paulo	(CASTRO, 2003)		
REGIÃO SUL		3	18,75
(PR) Corumbá	(ALMEIDA JÚNIOR, 2006)		
(SC) Blumenau	(NOARA, 2007; NOARA; FLORIT, 2007) ^(***)		
Indaial	(NOARA, 2007; NOARA; FLORIT, 2007) ^(***)		
TOTAL		16	100

FONTE: Os autores, com base em Souza (2009).

(*) Estudo duplo.

(**) Estudo triplo.

(***) Estudo duplo.

CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CMMA

Esses 17 estudos sobre os CMMA foram agrupados em quatro categorias temáticas, definidas *a posteriori* de sua triagem final, assim distribuídos: a categoria Participação Sociopolítica concentra mais da metade dessas referências (52%), internamente desdobrando-se em duas subcategorias: limites para a participação sociopolítica e possibilidades para a participação sociopolítica, enquanto que a outra metade localiza-se nas categorias Concepções e Valores (24%) e, de modo equitativo, entre Criação e Difusão (12%) e Sistemáticas de Gestão (12%).

Participação Sociopolítica

Os nove estudos (52%) que enfocam a participação sociopolítica nos CMMA no Brasil trazem à vista a importância que essa temática assume nas discussões sobre o funcionamento institucional e político desses órgãos, uma vez que o discurso corrente tende a associá-los à idéia de que se constituem em espaços, necessariamente, de participação cidadã e, em consequência, de exercício da democracia local. Assim, verificou-se que as referências que remetem a essa discussão tanto apontam os limites da participação sociopolítica nesses Conselhos, quanto as suas possibilidades de realização, conforme a seguir detalhado.

Limites para a participação sociopolítica

Nesta subcategoria localizam-se dois estudos que buscam evidenciar e analisar as tensões e conflitos que marcam a criação e funcionamento dos CMMA no país, observando os entraves postos à participação da sociedade civil na composição do seu colegiado e na plenária, problematizando, portanto, o caráter essencialmente democrático atribuído a esses Conselhos na gestão das questões ambientais locais.

Sob perspectiva rigorosamente crítica, Lima (2007) toma por campo de estudo o Conselho de Angra dos Reis (RJ), visando identificar as fragilidades da participação popular em face dos limites tanto da democracia representativa, quanto participativa. O autor constata que a simples criação do CMMA não se traduz em garantia da participação sociopolítica, mesmo que tenha sido resultado do protagonismo social local, fundamentando as suas conclusões na percepção que esse órgão se organiza com base em assimetrias hierárquicas entre dirigentes e dirigidos.

Nessa mesma trilha, a pesquisa de Teixeira (2004), que enfoca um dos casos de licenciamento ambiental que tramitou no CMMA de Belo Horizonte (MG), problematiza a função desse tipo de ação, situando-a no âmbito da crítica à chamada ideologia do

desenvolvimento sustentável, que articula a preservação ambiental ao padrão de crescimento econômico vigente, princípio fundante das ações deliberativas do licenciamento ambiental. Nesse estudo, o autor coloca em questão a possibilidade de o CMMA vir a se constituir, de fato, num espaço de participação social democrática, chamando a atenção para o fato que a problemática participação sociopolítica atual nesses Conselhos resulta da confluência entre dois projetos sociopolíticos distintos, um democratizante participativo, característico dos anos de 1980, enquanto que outro de natureza neoliberal, principiado na década de 1990.

Possibilidades para a participação sociopolítica

Esta segunda subcategoria da temática Participação Sociopolítica aglutina sete estudos que buscam prescrever ou descrever a criação e o funcionamento dos CMMA no país, neste caso privilegiando o exame das experiências bem sucedidas em torno da participação sociopolítica nesses órgãos, quer no colegiado, quer na plenária. Enfatizam, portanto, o caráter dito democrático desses Conselhos na gestão das questões ambientais locais, mesmo que demandante de alguns ajustes institucionais, traçando cenários diametralmente opostos àqueles pertencentes à subcategoria anterior.

Pereira (2007), em estudo teórico sobre os CMMA o considera instrumento fundamental para a gestão ambiental local, por entender que se constitui num espaço privilegiado de interlocução, articulação e decisão plural da qual a sociedade civil participa. O foco do estudo converge, portanto, para a questão da participação e mobilização social nos processos de planejamento e gestão ambiental, cujo êxito, na esfera dos CMMA, é considerado dependente, entre outros aspectos, do grau de democratização da informação praticado por esse órgão colegiado e da capacitação de seus conselheiros. Com isto, a autora sugere que os CMMA se empenhem na criação de uma política de comunicação com a sociedade local, de modo, inclusive, a conscientizá-la acerca da importância da participação na plenária, promovendo, ainda, a atualização permanente de seu corpo técnico.

Congruente a essas recomendações, o estudo de Schult et al. (2007), pautado em CMMA da Bacia Hidrográfica do rio Itajaí (SC), evidencia que ações de mobilização, assessoria e promoção local de cursos de capacitação para a sociedade civil e política contribuí sensivelmente para a dinamização das discussões e gestão das questões ambientais em âmbito municipal. Relata as ações desenvolvidas com base em um dos eixos do Projeto Paiva – Políticas Públicas Municipais (PAM?) –, iniciativa de ONGs e entidades governamentais no âmbito do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Itajaí, que visou a construção de uma gestão integrada de recursos naturais, em particular procurando articular

duas de suas esferas de gestão ambiental, neste caso, os CMMA pertencentes àquela Bacia e o seu Comitê gestor. Apesar de o diagnóstico inicial ter indicado o funcionamento qualificado⁹ de apenas 6 desses órgãos (12% do total), Schult et al. (2007) ressaltam o potencial desses órgãos colegiados virem a sustentar parcerias entre o poder público e a sociedade civil, possibilitando ações deliberativas de cunho democrático.

A exemplo dessas ações deliberativas democráticas, os estudos de Alcântara et al. (2006) e Almeida Neto (2007) vão destacar a excelência das práticas colegiadas relacionadas aos processos de licenciamento ambiental levados a efeito, respectivamente, pelo Conselho de Juiz de Fora (MG) e de Campo Grande (MS). Contudo, o caso estudado por Alcântara et al. (2006), focado na problemática da instalação de antenas transmissoras de radiação eletromagnética de baixa frequência em Juiz de Fora, por parte de empresas operadoras de telefonia celular, ressalta o êxito da participação sociopolítica no CMMA, uma vez que os interesses da comunidade acabaram por prevalecer sobre os privados, pois a instalação desses dispositivos na região passou a ser localmente regulamentada. Já o estudo de Almeida Neto (2007), que tomou por base as deliberações do CMMA de Campo Grande, também constata, por intermédio do exame da relatoria dos diversos processos que ali tramitaram sobre o licenciamento ambiental (1999-2007), a participação ativa dos representantes da sociedade civil e do poder público nas ações deliberativas (especialmente no licenciamento de obras viárias e na recuperação de fundo de vale), contudo, sempre amparada por pareceres técnicos dos membros da Comissão e Controle Ambiental do órgão.

Por fim, os estudos de Grando (1999), Oliveira (2007) e Almeida Júnior (2006), que igualmente identificam práticas colegiadas ditas bem sucedidas, apontam algumas recomendações para o aperfeiçoamento dos CMMA e consolidação de seu perfil participativo democrático. No primeiro caso, Grando (1999) trata esses órgãos como de excelência para a absorção e incremento da participação popular na gestão local, focalizando o processo de institucionalização do Conselho de Luiz Antonio (SP); enquanto que Oliveira (2007), analisando a estrutura, formação e atuação do Conselho de Itajuípe (BA), indica sugestões destinadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas ambientais locais, coesas à noção corrente de desenvolvimento sustentável. Tal posicionamento é compartilhado por Almeida Júnior (2006) que, examinando os processos de implantação da Gestão Ambiental Integrada no Município de Corumbá (MS), entre outros aspectos, com foco na formação e evolução de seu CMMA, declara que o grande desafio à consolidação do sistema de gestão ambiental nessa localidade consiste no despertar do interesse da comunidade local para o processo de

tomada de decisão, de modo a torná-la mais ativa e coesa a um projeto de desenvolvimento local que concilie uma ética ambiental articulada aos recursos naturais e à coletividade.

De um modo geral, constata-se que os estudos agrupados em torno da categoria Participação sociopolítica, de um lado, em número bem reduzido, expõem criticamente certo descrédito em relação ao caráter democrático do funcionamento dos CMMA analisados, enquanto que, de outro, em maior número, ressaltam a dimensão essencial ou potencialmente democrática desses órgãos, em alguns casos refletindo o discurso dominante, inclusive a respeito da relação desenvolvimento-sustentabilidade.

Criação e Difusão

Nesta classe de estudos incluem-se duas publicações sobre uma mesma pesquisa que, embora não realize avaliações sobre os possíveis êxitos e/ou fracassos dos CMMA, indicam em que contextos municipais do país a criação e funcionamento desses órgãos expõem maior incidência (CARVALHO et al., 2004, 2005).

Os estudos de Carvalho et al. (2004, 2005) se pautaram em dados secundários, provenientes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais publicada, em 2001, pelo IBGE, cujo total de municípios investigados (5.560) revelou, à época, a existência de 1.615 CMMA no país, sendo que destes apenas 1.237 (76,6%) realizaram, pelo menos, uma reunião naquele ano. Constata, ainda, que essa incidência é mais elevada nas Regiões Sul (31%) e Sudeste (29%), sendo mais baixa na Região Nordeste (10,7%). Os autores verificam, ainda, que nos municípios mais densamente povoados ocorre uma maior preocupação das administrações locais e dos movimentos sociais em instituir canais de participação sociopolítica, como os CMMA, considerando que nessas localidades são elevadas as demandas por serviços públicos de qualidade, e intensas as pressões pela ampliação dos espaços de participação social nos processos decisórios. O estudo sinaliza haver também uma estreita relação entre a existência dos CMMA e, de um lado, o Fundo Especial de Meio Ambiente e, de outro, a legislação sobre Áreas de Interesse Especial (AIE).

Concepções e Valores

Sobre as concepções e valores dos membros dos CMMA a respeito das questões ambientais, foram inventariados quatro estudos: dois que visam à identificação e análise dos valores ambientais e interesses que marcam a prática deliberativa dos Conselhos de Blumenau e Indaial (SC), realizados no período 2005-2006 (NOARA, 2007; NOARA; FLORIT, 2007); um terceiro que enfoca a percepção dos riscos socioambientais entre os membros dos

Conselhos de Belford Roxo, Duque de Caxias e São João de Meriti (RJ) (RAULINO, 2002) e, por fim, um último que visa analisar o entendimento dos próprios conselheiros do CMMA de São Paulo (SP) a respeito do seu preparo para o exercício dessa atividade (CASTRO, 2003).

O estudo de Noara (2007) – dissertação de mestrado que veio a ser publicada em periódico da área (NOARA; FLORIT, 2007) – revela, entre outros aspectos, que a concepção de desenvolvimento sustentável dominante entre os conselheiros dos CMMA de Blumenau e Indaial (SC) consiste num processo em que a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional podem se harmonizar, reforçando o potencial presente e futuro das aspirações humanas, e que não coloca em questão o padrão de consumo que caracteriza o processo de acumulação capitalista. A autora ainda destaca que o entendimento dos conselheiros sobre a Educação Ambiental (cursos de capacitação, campanhas de conscientização, entre outros), identificado em ambos os conselhos, não se mostra suficientemente crítico, reduzindo-a ao mero conhecimento ou informações sobre o uso dos recursos naturais, e não no sentido do questionamento acerca dos padrões de consumo e de desenvolvimento que hoje os vem afetando.

Já o tríplice estudo de caso efetuado por Raulino (2002), decorrente de sua dissertação de mestrado, que teve como sujeitos tanto os conselheiros dos CMMA de Belford Roxo, Duque de Caxias e São João de Meriti (RJ), quanto os executivos de suas respectivas Secretarias de Meio Ambiente, revela as dificuldades de percepção desses atores sociais sobre os riscos socioambientais, que se estendem, de modo amplo, da problemática da violência às atividades industriais. O estudo constata, portanto, que os fenômenos ditos explícitos (falta de saneamento, enchentes, entre outros), são mais facilmente percebidos pelos conselheiros do que aqueles considerados pelo autor como invisíveis, ou seja, os que remetem ao exame de riscos socioambientais como: a violência, não mencionada pelos entrevistados; os problemas causados pela poluição atmosférica, de baixa percepção entre eles; a importância da Defesa Civil na ação e prevenção de riscos socioambientais, de desconhecimento quase geral. Em consequência, o autor acaba por afirmar que esses CMMA pouco contribuem para a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública, pois foi verificada a baixa frequência das reuniões, a não implementação de muitas decisões ali tomadas, a precariedade de sua estrutura logística, organizacional e comunicativa, neste último caso em relação à sociedade em geral, e, em particular, aos segmentos que se fazem representar nesses órgãos (RAULINO, 2002).

O único estudo selecionado que toma por alvo central de análise a questão da capacitação técnica dos membros desses Conselhos consiste na dissertação de mestrado de Castro (2003), por intermédio da qual a autora declara ter examinado o processo de criação, implantação e funcionamento do CMMA de São Paulo (SP), cobrindo as suas três primeiras gestões (1994-1999), de modo a examinar se os seus conselheiros consideram-se preparados para o exercício dessa função, as eventuais dificuldades por eles vivenciadas, além de buscar constatar se a Educação Ambiental é, de fato, entendida por eles enquanto meio de capacitação e facilitador da participação social nesse órgão. Uma vez verificado que a capacitação assume papel de relevo no desempenho do CMMA de São Paulo, o autor informa que a Educação Ambiental emerge na pesquisa como um meio privilegiado para a sua realização, esclarecendo, entretanto, que o seu sentido não deveria restringir-se à mera instrumentalização da promoção do conhecimento e formação de atitudes e habilidades demandadas pelas atribuições conselheiras, conforme identificou, mas considerada enquanto ação que pode favorecer o desenvolvimento de uma consciência ambiental voltada para a implementação de políticas públicas e o exercício da cidadania.

Nesta classe de estudos, sobressai o fato que a temática dos CMMA é tratada de forma sistematicamente crítica, de modo a desvelar as contradições e tensões que marcam o discurso e a prática colegiada nesses Conselhos, tanto denunciando a reprodução acrítica do discurso dominante sobre as questões ambientais, quanto apontando limitações das percepções conselheiras sobre esses fenômenos e os entraves postos à excelência da participação sociopolítica.

Sistemáticas de Gestão

São estudos que tipicamente tornam central a descrição das sistemáticas de gestão ambiental levadas a efeito pelos CMMA, privilegiando aspectos de ordem técnica. Enquanto que um primeiro enfoca a sistemática praticada pelo Conselho de Viçosa (MG) (ANDRADE, 2007), um segundo estudo relata a gestão dos recursos financeiros, na área da ecologia, pelo CMMA de Bonito (MS) (PELLIN, et al., 2001).

A pesquisa de Andrade (2007) indica maior preocupação com o diagnóstico da sistemática consultiva e deliberativa de licenciamento ambiental do CMMA de Viçosa, declarando contribuir para o seu aperfeiçoamento técnico, tendo também descrito, secundariamente, a sistemática empregada pelo CMMA de Belo Horizonte (MG). Contudo, acaba constatando um conjunto amplo de problemas que afetam o funcionamento desse Conselho, como a deficiência de infraestrutura e a desorganização da documentação referente

aos atos que pratica (que também afeta a divulgação dos atos do Conselho junto à comunidade local), além dos déficits de capacitação técnica dos conselheiros, entre outros aspectos.

Já o trabalho de Pellin et al. (2004) consiste num relato de experiência sobre a definição normativa da aplicação do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico pelo Conselho de Bonito (MS). O autor informa que, a partir de janeiro de 2004, os recursos provenientes do ICMS Ecológico começaram a ser repassados para a conta do Fundo Municipal de Meio Ambiente, de modo a vir a ser gerido pelo CMMA. Para regulamentar a aplicação deste recurso e revisar o Regimento Interno do COMDEMA, foi criada uma comissão entre os conselheiros, cujo trabalho foi apresentado e discutido em reuniões ordinárias, e após aprovação de seu conteúdo passou a vigorar como normatizador do uso dos recursos desse Fundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos limites da abrangência do levantamento efetuado, a análise revelou que a produção científica sobre os CMMA no Brasil é quantitativamente inexpressiva, limitada a 17 referências, majoritariamente constituídas por dissertações e teses, em detrimento de outras fontes de maior potencial de difusão do conhecimento científico, como artigos em periódicos, trabalhos em Anais de eventos científicos e, sobretudo, livros, refletindo a pouca valorização, em geral, social, e, em particular, acadêmica, relacionada a esses espaços de participação sociopolítica.

A produção em tela pode ainda ser considerada de autoria descontínua, pois não se verificou a publicação de mais do que uma obra distinta por autor e, ainda, de intenso desequilíbrio regional entre as suas instituições de ensino superior de origem e em termos das Regiões e Estados aos quais os CMMA enfocados nos estudos teórico-empíricos pertencem, evidenciando as já conhecidas desigualdades entre as Regiões do país, entre Estados de uma mesma Região e, particularmente, entre Municípios, que aqui se manifesta na produção, acesso e distribuição diferenciada do conhecimento científico, coerentemente às condições que marcam a história do desenvolvimento, ou do não-desenvolvimento, econômico-social desses territórios.

Em que pese o fato de alguns desses estudos se apoiarem em perspectivas analítico-críticas a respeito da criação, implantação e, sobretudo, funcionamento dos CMMA no país, preponderantemente com foco na questão da participação sociopolítica no colegiado e em sua plenária, constata-se que a maioria restante não coloca em questão as contradições,

conflitos e tensões que interna e externamente marcam a sua prática colegiada. Isto significa que também há uma tendência de se analisar os CMMA de modo idealizado, como se fossem instâncias isentas de lutas internas em torno de interesses individuais, corporativos, de classes sociais, entre outros, que põem em risco não apenas as possibilidades de contemplação de expectativas coletivas mais amplas sobre as questões ambientais locais, de interesse público e não privado, mas a própria experiência democrática e cidadã em seu interior.

Finalmente, cabe observar a ausência de consenso sobre a eficácia sociopolítica dos CMMA enfocados, quer em função de suas diferenças intrínsecas, quer em decorrência do grau de criticidade empregado em sua análise, o que nos leva a chamar a atenção para a necessidade premente de realização de pesquisas científicas na área, quer em termos do seu aprofundamento teórico-conceitual, quer no sentido do aumento de quantitativo de estudos teórico-empíricos, permitindo que melhor se conheça a desenvoltura e possibilidades reais desses órgãos contribuírem para o trato das questões ambientais locais, especialmente em termos da participação e conscientização da sociedade civil.

NOTAS

- ¹ Entende-se por “Estado da Arte” ou “Estado do Conhecimento” o mapeamento e discussão de uma determinada produção acadêmica e científica em um campo do conhecimento definido, caracteristicamente pautado em resumos de fontes documentais diversas, com metodologia inventariante e descritiva (FERREIRA, 2002).
- ² O levantamento bibliográfico que balizou o Estado da Arte em tela ocorreu ao longo do segundo semestre de 2008 e do primeiro semestre de 2009, por época do cumprimento de uma das etapas iniciais da pesquisa denominada “Acompanhamento e controle social das políticas públicas ambientais: um estudo sobre os Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro”, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá (UNESA), envolvendo, além dos autores do presente artigo e da Profa. Elisângela Bernado, também docente desse Programa de Pós-graduação, os alunos do Curso de Mestrado: Paulo Cesar da Silva Guimarães, Saulo Cesar Guimarães de Farias e MarluCIA Neri.
- ³ Considerou-se 1981 o ano inicial do levantamento documental em função de que nessa mesma data foi sancionada a Lei 6.938, instituidora da política de meio ambiente no Brasil (BRASIL, 1981).
- ⁴ Consultas ao Banco de Teses *on-line* da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
- ⁵ Consultas ao acervo das bibliotecas: Fundação Biblioteca Nacional, Rede Sirius da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – bibliotecas virtuais em Ciências Sociais, Economia e Estudos Culturais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Universidade Federal Fluminense (UFF).
- ⁶ Consultas a 90 títulos de periódicos pertencentes a diversas áreas (meio ambiente, ciências biológicas, ciências sociais e políticas, ecologia, geografia e, ainda multidisciplinares), além do acesso à base de dados da Scientific Electronic Library Online (SCIELO), e ao *site* da Google.
- ⁷ Consultas aos Anais da: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (ANPEGE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional (ANPUR).

⁸ Os pouquíssimos livros identificados no levantamento não foram selecionados em virtude dos critérios empregados, anteriormente explicitados, em que pese constituírem-se em importantes referências para a área, como no caso dos estudos de Phillippi Jr. et al. (1999), BID/MMA (2002), entre outros.

⁹ Conselhos que estejam ativos, habilitados ao licenciamento ambiental, que façam parte do SISNAMA, e que realizaram, no mínimo, uma reunião naqueles últimos 12 meses

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; LEROY, J-P. **Novas premissas da sustentabilidade democrática**. Rio de Janeiro: FASE, 1999 (Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático, 1).

ALCÂNTARA, L. A. G.; CREMONESE, M. M.; FERREIRA, T. M.; ALCÂNTARA, R. G. G. Democracia dialógica nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 3. [GT8 – Meio Ambiente Construído], 2006, Brasília. **Anais...** Campinas: ANPPAS, 2006. Disponível em: <www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA335-04032006-135418.DOC>. Acesso em: 9 abr. 2009.

ALMEIDA JÚNIOR, N. **Gestão ambiental integrada na perspectiva do desenvolvimento local para o município de Corumbá/MS**. Campo Grande, 2006. 85 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco.

ALMEIDA NETO, J. V. **A atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente no licenciamento ambiental de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, de 1999 a 2007**. Campo Grande, 2007. 61 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) – Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal.

ANDRADE, A. B. **Análise do sistema de licenciamento ambiental do município de Viçosa**, Minas Gerais. Viçosa, 2007. 85 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal) – Universidade Federal de Viçosa. Disponível em: <<http://www.bbt.ufv.br/>>. Acesso em: 24 mai. 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO / MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL. (Org.). **Diálogos de política social e ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros**. Contagem: Delrey, 2002.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de outubro de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 set. 1981.

BRASIL.IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2008**. Rio de Janeiro: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2008.

BRASIL.MMA.CONAMA. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 dez. 1997.

CARVALHO, P. G. M.; BARCELLOS, F. C.; OLIVEIRA, S. M. M. C.; ASSIS, J. M. Gestão local e meio ambiente. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2. [GT 8 – Conhecimento

Local e Meio Ambiente], 2004, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPPAS, 2004. Disponível em: <www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT08/paulo_gonzaga.pdf>. Acesso em 9 abr. 2009.

_____. Gestão local e meio ambiente. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 121-140, jan. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-753X2005000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 20 set. 2008.

CASTRO, M. D. L. **Educação ambiental, capacitação e participação na formulação de políticas públicas ambientais**: o caso do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de São Paulo. São Paulo, 2003. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura) – Universidade Presbiteriana Mackenzie.

CNUMAD. **Agenda 21 - Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2001.

CNUMAH. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/DeclaraAmbienteHumano.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

DELUIZ, N.; NOVICKI, V. Trabalho, meio ambiente e desenvolvimento sustentável: implicações para uma proposta de formação crítica. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, maio/ago, p. 18-29, 2004.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 79, 2002.

GRANDO, F. L. M. **Gestão ambiental municipal**: competência normativa do município aplicada a proposta de COMDEMA para o município de Luiz Antonio, SP. São Carlos, 1999. 86 f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – Universidade Federal de São Carlos.

LAYRARGUES, P. P. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito. **Proposta**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 71, p. 5-10, dez./jan. 1996/1997.

LIMA, M. O. Do otimismo da “democratização da democracia” à fragilidade da “democracia participativa”: reflexões com base na experiência de gestão urbana em Angra dos Reis (RJ). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 7., 2007. Rio de Janeiro. **Anais...** Ponta Grossa: ANPEGE. 2007. Disponível em: <<http://www.anpege.org.br/downloads/anais.vIIAnpege.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2009.

NOARA, C. T. **A construção dos valores ambientais**: um estudo a partir dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Médio Vale do Itajaí/SC. Blumenau, 2007. 110 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional de Blumenau.

NOARA, C. T.; FLORIT, L. F. O Estudo dos valores ambientais dos Conselhos de Meio Ambiente no Médio Vale do Itajaí: uma contribuição para o Projeto Piava. **Revista de Estudos Ambientais**, Blumenau, v. 9, p. 115-135, jan./jun. 2007.

OLIVEIRA, J. M. L. **Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e as políticas públicas ambientais**: o caso do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itajuípe, Bahia, Brasil. Santa Cruz, 2007. 79 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Santa Cruz.

PELLIN, A.; SCHEFFLER, S. M.; CONSTANTINO, R.; BATASSINI, P. S. A experiência do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Bonito na gestão dos recursos do ICMS ecológico. In: SIMPÓSIO SOBRE RECURSOS NATURAIS E SÓCIO-ECONÔMICOS DO PANTANAL. 4., 2004, Corumbá. **Anais...** Corumbá: Embrapa, 2004. Disponível em: <http://www.cpap.embrapa.br/agencia/simpan/sumario/artigos/asperctos/pdf/socio/302SC-Pellin-1_OKVisto.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2009.

PEREIRA, M. E. Desafios e possibilidades na constituição e funcionamento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. **Revista de Estudos Ambientais**, Blumenau, v. 9, p. 136-147, jan./jun. 2007.

PHILLIPPI JR., A.; MAGLIO, I. Carlos; COIMBRA, J. Á. A.; FRANCO, R. M. (Eds.). **Municípios e meio ambiente**: perspectivas para municipalização da gestão ambiental no Brasil. Goiânia: ANAMMA, 1999. Disponível em: <<http://www.anamma.com.br/sgc/publicacao/pdf/pub49.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2009.

RAULINO, S. F. **Riscos ampliados (socioambientais) na baixada fluminense – RJ**: estudo de caso em três municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias e São João de Meriti. Niterói, 2002. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Centro de Estudos Gerais, Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense.

SCHULT, S. I. M.; NOARA, C. T.; EDUARTE, M.; BÖING, I. Conselhos Municipais de Meio Ambiente: uma abordagem para a mobilização e capacitação na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí/SC. **Revista de Estudos Ambientais**, Blumenau, v. 9, p. 148-163, jan./jun. 2007.

SOUZA, D. B. **Relatório conclusivo**: levantamento documental sobre o eixo temático conselhos de meio ambiente no Brasil – bibliografia analítica (1981-2007). Rio de Janeiro: UNESA, 2009 (*mimeo*).

TEIXEIRA, S. M. **Participação popular na gestão de políticas públicas ambientais**: o caso do COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2004. 168 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais.

UNESCO. **Década da educação das Nações Unidas para um desenvolvimento sustentável 2005-2014**. Brasília: UNESCO, 2005.