

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

WILIAN D'AGOSTINI AYRES

**Conferências Nacionais de Meio Ambiente: efetividade e participação social**

Maringá - PR

2018

WILIAN D'AGOSTINI AYRES

**Conferências Nacionais de Meio Ambiente: efetividade e participação social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Celene Tonella.

Maringá – PR

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

A985c Ayres, Wilian D'Agostini  
Conferências Nacionais do Meio Ambiente:  
efetividade e participação social. / Wilian  
D'Agostini Ayres. -- Maringá, 2018.  
87 f. : il., figs., tabs., quadros

Orientadora: Profa. Dra. Celene Tonella.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de  
Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes,  
Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais, 2018.

1. Conferências Nacionais do Meio Ambiente. 2.  
Meio ambiente. 3. Efetividade. 4. Políticas  
públicas. I. Tonella, Celene, orient. II.  
Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências  
Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências  
Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Sociais. III. Título.

CDD 21.ed.333.7  
362

ECSL-1202/9

WILIAN D'AGOSTINI AYRES

**Conferências Nacionais do Meio Ambiente: efetividade e participação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



Prof.ª Dr.ª. Celene Tonella  
Universidade Estadual de Maringá – UEM (Presidente)



Prof. Dr. Rafael da Silva  
Universidade Estadual de Maringá - UEM



Prof.ª Dr.ª. Carla Cecilia Rodrigues Almeida  
Coordenadora do PGC

Aprovada em: 25 de abril de 2018

Local de defesa: Bloco H-35, sala 007 *campus* da Universidade Estadual de Maringá

*DEDICATÓRIA*

*Dedico em memória de minha mãe, que me  
deixou no dia 30 de setembro de 2017,  
deixando também imenso vazio por sua  
ausência, porém me fez herdar tamanha  
necessidade de orgulhá-la. Descanse em paz!*

*INÊS HOFF D'AGOSTINI*

*\*16/04/1961*

*+30/09/2017*

## AGRADECIMENTOS

Em um processo de readaptação e/ou de expansão do conhecimento até aqui adquirido, passei por diversas etapas e dificuldades até chegar neste ponto do trabalho, e desde minha mudança do Mato Grosso do Sul até este momento, muitas pessoas foram vitais para me manter aqui, então tentarei agradecer a todas.

Agradeço em primeiro lugar ao Rodrigo, como amigo e companheiro, mas principalmente como apoiador, que acreditou em mim até mesmo quando eu mesmo não acreditei, me amparando nos momentos de dificuldade e seguindo ao meu lado até agora. Não menos importante, agradeço à minha professora orientadora Celene, por ter topado essa empreitada e desempenhado mais que o papel de orientar, mas também de me escutar, ajudar, e chamar minha atenção quando fiquei a desejar, atitudes estas que me fizeram lembrar o tamanho da importância de ter uma vaga no mestrado, e, acima de tudo, o quanto isso somaria à minha vida profissional e pessoal.

Agradeço ao meu irmão Welinton, que me aconselhou e me motivou, além de desempenhar meu papel como filho quando eu não pude estar presente, principalmente em momentos tão difíceis que passamos nesse ano que se passou; dessa forma, gostaria de inserir neste agradecimento minha família, que me ensinou muito e, aqueles que puderam, também me ajudaram.

Gostaria de agradecer aos colegas de mestrado, em especial a Ana, Larissa, Liege e Fernanda, que se tornaram muito importantes nesta etapa e das quais sentirei imensa falta quando nos distanciarmos, obrigado por compartilharem comigo as aflições dos prazos e trabalhos, além de unirmos forças para motivar-nos a seguir em frente.

*"Não podemos pensar em desenvolvimento  
econômico, reduzir as  
Desigualdades sociais e em qualidade de vida  
sem discutirmos meio ambiente."*

*Carlos Moraes Queiroz*

## **Conferências Nacionais de Meio Ambiente: efetividade e participação social**

### **RESUMO**

Este trabalho baseia-se no estudo das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA, realizadas nos anos de 2003, 2005, 2008 e 2013. Busca-se relacionar resultados quantitativos e qualitativos referentes às políticas públicas geradas após esses eventos, se baseia no material legislativo resultante das agendas de cada ocasião, ou seja, quantidades de leis, decretos e outros dispositivos legais produzidos pelas conferências, além de mensurar-se a efetividade da democracia participativa nos processos de realização desses eventos, observando-se o perfil dos participantes e a temática debatida por edição. Apresenta-se inicialmente o histórico do movimento ambientalista, como surgiu no campo internacional e sua incorporação à pauta brasileira, utilizando-se como base o entendimento teórico das políticas públicas e dos métodos conferenciais através de conceitos indispensáveis, além de debates sobre efetividade participativa, para assim chegar ao foco deste estudo: a legislação gerada com base nas Conferências Nacionais de Meio Ambiente e a participação social nesses processos como forma de avaliar a efetividade das políticas públicas. Percebe-se que o perfil administrativo dos presidentes da república, Lula e Dilma, mudaram a metodologia das Conferências, impactando diretamente nos resultados legislativos e participativos.

**Palavras Chave:** Conferências, Meio Ambiente, Efetividade, Políticas Públicas.

## **National Environmental Conferences: effectiveness and social involvement**

### **ABSTRACT**

This paper is based on the study about the Brazilian National Environmental Conferences – CNMA, held in 2003, 2005, 2008, and 2013. Thus, it aims to correlate quantitative and qualitative results from public policies produced after these events, based on legislative proportions derived from them, that is: number of laws, decrees and other legislating devices produced by the conferences, observing the participants profiles and each editions' main theme. Firstly, the historical development of the environmental movement is presented: how it emerged in the international scenario, and its incorporation to the Brazilian agenda, having its basis on the theoretical understanding of public policies and conference methods through indispensable concepts, in order to, then, reach this study's aim: the legislation generated from the Brazilian National Environmental Conferences, and the social participation in these processes as a way of evaluating the effectiveness of public policies. It is noticed that the administrative profile of the presidents of the republic, Lula and Dilma, changed the methodology of the Conferences, directly impacting the legislative and participatory results.

**Keywords:** Conferences, Environment, Effectiveness, Public Policies.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Resumo dos principais acontecimentos relacionados ao desenvolvimento sustentável.....	19
<b>Quadro 2:</b> Explicação sobre as competências dos órgãos que formam o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.....	53
<b>Quadro 3:</b> Número de Participantes das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA .....	66
<b>Quadro 4:</b> Relação entre os Temas Legislativos apresentados pelo MMA e Eixo temático das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA.....	70
<b>Quadro 5:</b> Quadro legislativo, referente às Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA, considerando a distribuição quantitativa de meios legislativos por edição.....	71
<b>Quadro 6:</b> Características e Cargos por edição das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA.....	77
<b>Quadro 7:</b> Relação entre quantidades totais de participantes, deliberações e legislação por edição das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA.....	77

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Quantidade de deliberações por eixo temático correspondentes à 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – I CNMA (2003).....	54
<b>Tabela 2</b> – Quantidade de deliberações por eixo temático correspondentes à 2ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – II CNMA (2005).....	57
<b>Tabela 3:</b> Quantidade de deliberações por eixo temático correspondentes à 3ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – III CNMA (2008).....	61
<b>Tabela 4:</b> Quantidade de ações prioritárias por eixo temático correspondentes à 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – IV CNMA (2013).....	65

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Região Geográfica dos Delegados nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA.....	67
<b>Gráfico 2:</b> Porcentagem de variação na quantidade de indivíduos e delegados participantes das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA.....	68
<b>Gráfico 3:</b> Porcentagem de variação da quantidade de legislação produzida com base nas edições das Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA.....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEMA - Associação Brasileira de Entidades e Meio Ambiente;

ABERT - Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão;

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental;

ANAMMA - Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente;

ANJ - Associação Nacional de Jornais;

APOINME - Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo;

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;

CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

CMDAS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Deputados;

CNMA – Conferência Nacional sobre Meio Ambiente;

CNMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento;

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros;

COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira;

CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores;

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente;

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura;

Cúpula da Terra - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro);

CUT - Central Única dos Trabalhadores;

DDT – diclorodifeniltricloroetano;

ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro);

FBMC - Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas;

FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento;

FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas;

FNP - Frente Nacional de Prefeitos;

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana;

FRET AF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil;

GPEA - Grupo Pesquisador em Educação Ambiental;

GTA - Grupo de Trabalho Amazônico;

IUCN – International Union for Conservation of Nature (União Internacional para Conservação da Natureza);

JBRJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro;

MAB - Man and Biosphere Program (Projeto Homem e Biosfera da UNESCO);

MMA – Ministério do Meio Ambiente;

MONAPE - Movimento Nacional dos Pescadores;

MSB - Movimiento de Solidaridad Brigadista;

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra;

PNUMA - O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente;

REBEA - Rede Brasileira de Educação Ambiental;

RIO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro);

Rio+10 - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Realizada em 2002, na cidade de Johannesburgo – África do Sul);

Rio+5 - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Realizada em 1997, na cidade de Nova Iorque - EUA);

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;

SFB - Serviço Florestal Brasileiro;

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente;

UBES - União Brasileira de Estudantes Secundaristas;

UNE - União Nacional de Estudantes;

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura;

WWF - World Wide Fund for Nature (Fundo Mundial para a Vida Selvagem e Natureza);

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1: COMO A TEMÁTICA DE MEIO AMBIENTE ENTRA NA AGENDA PÚBLICA.....</b>	<b>19</b>
1.1. O BRASIL NAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS: A INCORPORAÇÃO DA TEMÁTICA NO ÂMBITO NACIONAL.....	24
<b>CAPÍTULO 2: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENTENDIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS.....</b>	<b>29</b>
2.1. O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA AMBIENTAL.....	33
<b>CAPÍTULO 3: A EFETIVIDADE E A PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS.....</b>	<b>39</b>
3.1. AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E A EFETIVIDADE DELIBERATIVA....	42
3.2. DINÂMICAS PARTICIPATIVAS EM CONFERÊNCIAS: LEGISLAÇÃO E POLÍTICA.....	45
3.3. CONFERÊNCIAS E EFETIVIDADE.....	47
<b>CAPÍTULO 4: AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO MEIO AMBIENTE – CNMAS.....</b>	<b>49</b>
4.1. AS CONFERÊNCIAS EM SEUS PRINCÍPIOS E PRÁTICA.....	50
4.1.1. CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2003).....	50
4.1.2. II CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2005).....	54
4.1.3. III CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2008).....	58
4.1.4. IV CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2013).....	62
4.2. CONFERÊNCIAS EM NÚMEROS.....	65
4.2.1. Participação social nas Conferências Nacionais de Meio Ambiente.....	65
4.2.2. Efetividade legislativa das Conferências Nacionais do Meio Ambiente.....	69
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>
<b>APÊNDICE A – Quadro Resumo das Atribuições das Conferências Nacionais do Meio ambiente.....</b>	<b>84</b>

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas houve um crescimento de debates acerca das questões ambientais e seu impacto no curso de vida das pessoas. Foram inúmeros os eventos internacionais de grande repercussão nas últimas décadas, os temas dessas reuniões não se limitavam a assuntos relacionados a matérias-primas e como manter o modelo econômico capitalista, que se encontrava em franca expansão, mas incorporavam diversos pontos e atores aos interesses pela preservação ambiental, como a sociedade civil. A qual seria diretamente influenciada por qualquer conduta governamental, pois normatizando-se hábitos e costumes, não estaria respeitando-se quaisquer particularidades de minorias.

O tema ambiental adquiriu escala global e, assim, diversos países manifestaram a urgência em discutir o assunto. Por meio da ONU - Organização das Nações Unidas, foram realizadas as Conferências Internacionais do Meio Ambiente, inicialmente em Estocolmo (1972), em segunda oportunidade no Rio de Janeiro (1992), seguidas por Johannesburgo (2002) e novamente no Rio de Janeiro (2012). Como se percebe, essas Conferências foram realizadas duas vezes no Brasil, e como eventos internacionais de grande magnitude, merece destaque o interesse brasileiro em ser protagonista na temática, dados os anseios nacionais em ganhar espaço no sistema internacional.

A escolha pelo método conferencial está ligada à cultura da ONU em reunir diversos representantes de Estados para discutir determinada pauta através de Conferências e/ou Cúpulas, e isso não foi diferente com a temática ambiental. A participação do Brasil dentro desses eventos variou de acordo com o momento histórico e da realidade interna naquela circunstância; em 1992 o governo brasileiro demonstrou interesse na realização de um evento de caráter singular no país, assim, incorporou-se o assunto meio ambiente às agendas de políticas a serem desenvolvidas no país.

Partindo do pressuposto de que o Brasil possui texto constitucional (1988), que ampara de maneira específica o meio ambiente, o artigo 225<sup>1</sup> expressa em seu texto os regramentos que regem sobre as responsabilidades do poder público sobre as condutas que são pertinentes a assegurar um meio ambiente equilibrado e de qualidade para futuras gerações, assim como garantir a aplicabilidade na forma da lei para cumprimento de determinações legais, garantidas nos dispositivos constitucionais.

---

<sup>1</sup> Artigo 225 da Constituição Federal, na íntegra. Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_15.12.2016/art\\_225\\_.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_15.12.2016/art_225_.asp)>. Acessado em: 11 ago. 2017;

A Constituição de 1988 não é citada aqui apenas pelo fato de incorporar o tema meio ambiente, mas também tem sua importância desde a sua formulação, onde ocorreu expressiva participação da sociedade civil, ganhando o conceito de Constituição “cidadã”. Porém, o tema é anterior à própria Constituição, em 1981 foi criada a PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente. Considera-se que ambos os casos...

“Possibilitaram tanto a garantia do ‘meio ambiente’ enquanto um valor por si positivo, quanto previram instrumentos para a construção de sistemas burocráticos, governamentais e participativos de formulação das políticas ambientais e para o controle e fiscalização destas -, criando, assim, múltiplas arenas de decisão” (LOSEKANN, 2012, p. 13).

A questão que relaciona a participação social ao meio ambiente continuou, dado que nos anos seguintes diversas leis e dispositivos legais tornaram a participação social mais institucionalizada na administração pública. Como é o caso da Lei da Ação Civil Pública, “a qual permite, desde o final dos anos 1980, que associações civis de proteção ambiental, além do próprio Ministério Público, entrem diretamente com a ação judicial” (LOSEKANN, 2012, p. 6). Ou seja, o aparato legislativo que rege sobre o meio ambiente teve grande crescimento na década de 1980.

Tais marcos legais e históricos mencionados são caracterizados neste estudo como de vital importância, sendo chave ao problema desta pesquisa, pois analisando-se tais contextos (política ambiental, participação e legislação), chega-se aos seguintes questionamentos: como foram tratadas internamente as questões de meio ambiente, dado que o país desempenhou um papel importante em sediar as referidas Conferências da ONU? E qual o impacto na realidade interna? Duas vertentes são destacadas nesse processo: primeiro, a participação social no processo de formulação e controle de políticas ambientais; e segundo, as legislações que possibilitaram a proteção e o amparo às questões ambientais; juntas são utilizadas para alcançar os objetivos desta pesquisa, a efetividade das políticas públicas que surgiram com base nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente.

O método “Conferência” tornou-se marcante quando se trata de Meio Ambiente. E também popular no país, principalmente com o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que utilizou a técnica conferencial para desenvolvimento de diversos ramos de políticas públicas. Desse modo, em 2003, 2005, 2008 e 2013, foram realizadas as Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA, onde o tema foi discutido juntamente com a sociedade

civil organizada, representada por ONGs, Movimentos Sociais e demais instituições do segmento para promover políticas efetivas para a problemática proposta.

As Conferências em sua sistemática institucionalizada possibilitaram duas situações positivas: deliberações como forma de respostas aos problemas trabalhados na pauta e instâncias participativas, através de espaços destinados a “escutar” a manifestação da sociedade civil a respeito das questões levantadas.

Grande parte das deliberações tinham finalidade de aperfeiçoar a PNMA e criar um sistema que proporcione maior regramento sobre a conduta com o meio ambiente; assim, foram surgindo diversas Leis, Decretos, Portarias e marcos legais, que através da forma da lei possibilitaram esses ideais.

Vinculando-se os marcos aqui apresentados, temos: Conferências (como método), Meio Ambiente (como tema), Participação (como particularidade), Deliberação (como proposta) e Legislação (como finalidade). Através desses pontos temos o objeto desta pesquisa, e como recorte de análise, distinguem-se: participação como argumento, deliberações como hipóteses e legislação como objetivo de resposta.

Esta pesquisa fundamenta-se através do estudo teórico e documental das conferências nacionais do meio ambiente (CNMA) realizadas no Brasil nos anos de 2003, 2005, 2008 e 2013. Baseando-se nos documentos finais desses eventos e demais fontes de dados relacionadas, para mensurar dados sobre a variação da produção legislativa de uma conferência para outra, assim como a participação social nesse processo e também suas variações.

Variando-se o método de inserção da sociedade civil, conseqüentemente sua representatividade se torna de grande relevância nesse processo. Pois, inseridos em um mesmo ambiente, atores de demandas e de propostas chegariam, assim, a intervir na questão ambiental; tornando-se a maneira de corresponder em melhores proporções aos tópicos de debate, se não de maneira plena, que se tente ao menos atingir grandes patamares qualitativos. Um ambiente que possibilite a participação social de modo institucionalizado, modificando a natureza do Estado de mero aplicador de imposições a aberto para diálogo e receptor de opiniões e ideias, propicia um espaço democrático benéfico para a maioria de seus cidadãos.

A necessidade deste estudo, justifica-se através do levantamento legislativo e participativo explicitado. Busca-se respostas sobre o crescimento do material legislativo, que corresponda às CNMA, apresentando-se dados referentes a cada conferência, e estabelecendo comparação entre edições, lembrando da participação social como dado relevante neste questionamento, onde pode-se chegar à variação das proporções de participantes que ocorreu.

A metodologia, como mencionado, será baseada no estudo documental, mais precisamente dos documentos finais das Conferências Nacionais do Meio Ambiente, e outros que possam ser relevantes como o manual de realização dos eventos. Tais dados serão mensurados com base no informado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, órgão responsável pela realização e avaliação das Conferências, e que através de sua página na internet disponibiliza os documentos prévios e finais dos eventos, assim como vasto banco de dados com outros tipos de documentos que sejam relacionados às políticas desenvolvidas, como é o caso da legislação.

Esses documentos foram utilizados para chegar a dados quantitativos que respondam se houve crescimento positivo na produção legislativa de uma Conferência para outra, assim como na quantidade de participantes, considerando seu perfil e o método inclusivo que se deu em cada edição da CNMA. Nesse processo, serão quantificadas também as deliberações como parte desses estudos, tornando a participação no processo deliberativo como argumento central de políticas públicas efetivas; nisto, cabe a indagação: “Como se efetiva a deliberação?” (SAWARD, 2000 apud ALMEIDA, CARLOS E SILVA, 2015, p. 2).

## CAPÍTULO 1: COMO A TEMÁTICA DE MEIO AMBIENTE ENTRA NA AGENDA PÚBLICA NACIONAL.

A temática sobre meio ambiente e a necessidade de preservação tem seu provável início com publicações nos anos 1960 e 1970, que geraram grande impacto na opinião pública mundial. Pode-se dizer que com significativas ponderações a consciência ambiental foi despertada, assim como debates em diversos níveis foram necessários e eventualmente realizados; segundo Lagos (2006, p. 28):

A repercussão de obras como *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson, e *This Endangered Planet* (1971), de Richard Falk, ou de ensaios e livros de Garret Hardin, como *The Tragedy of Commons* (1968) e *Exploring New Ethics for Survival* (1972), além de *The Limits to Growth* (1972) de *The Club of Rome* (...) tiveram forte impacto na opinião pública da época.

Após uma série de previsões de caráter catastrófico e até mesmo apocalípticos, os governos começaram a articular eventos internacionais para tratar de temas relacionados ao meio ambiente e assim promover políticas de respostas para as problemáticas em questão. Dessa forma, “a década de 90 é marcada por uma série de conferências mundiais convocadas pela ONU” (MOREIRA, 2011, p.2), não exclusivamente sobre o meio ambiente, porém, as relacionadas ao assunto são citadas no Quadro 1.

Entende-se a necessidade de compreensão dos fatos a serem tratados nesta pesquisa, iniciando-se com tabelamento, este, apresentado de forma sistemática e cronológica, para fins de esclarecimentos dos fatos históricos relevantes no decorrer deste estudo e que influenciam direta e indiretamente qualquer ação relacionada ao assunto em questão: o meio ambiente.

**Quadro 1<sup>2</sup> – Resumo dos principais acontecimentos relacionados ao desenvolvimento sustentável.**

ANO	ACONTECIMENTO	OBSERVAÇÃO
1962	Publicação do livro “Primavera Silenciosa” ( <i>Silent spring</i> )	Livro publicado por Rachel Carson que teve grande repercussão na opinião pública e expunha os perigos do inseticida DDT.
1968	Criação do Clube de Roma	Organização informal cujo objetivo era promover o entendimento dos componentes variados, mas independentes – econômicos, políticos, naturais e sociais -, que formam o sistema global.
1968	Conferência da Unesco sobre a conservação e o uso racional dos recursos da biosfera.	Nessa reunião, em Paris, foram lançadas as bases para a criação do Programa: Homem e a Biosfera (MAB).

<sup>2</sup> O quadro passou por modificações para ser inserido neste trabalho, ocorreram abreviações.

1971	Criação do Programa MSB da UNESCO	Programa de pesquisa no campo das Ciências Naturais e sociais para a conservação da biodiversidade e para a melhoria das relações entre o homem e o meio ambiente.
1972	Publicação do livro “Os limites do crescimento”	Informe apresentado pelo Clube de Roma no qual previa que as tendências que imperavam até então conduziram a uma escassez catastrófica dos recursos naturais e a níveis perigosos de contaminação num prazo de 100 anos.
1972	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, Suécia	A primeira manifestação dos governos de todo o mundo com as consequências da economia sobre o meio ambiente. Participaram 113 Estados-membros da ONU. Um dos resultados do evento foi a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).
1980	I Estratégia Mundial para a Conservação	A IUCN, com a colaboração do PNUMA e do <i>World Wildlife Fund</i> (WWF), adota um plano de longo prazo para conservar os recursos biológicos do planeta. No documento aparece pela primeira vez o conceito de <i>desenvolvimento sustentável</i> .
1983	É formada pela ONU a Comissão sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD)	Presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, tinha como objetivo examinar as relações entre meio ambiente e o desenvolvimento e apresentar propostas viáveis.
1987	É publicado o informe Brundtland, da CMMAD, o “Nosso Futuro Comum”.	Um dos mais importantes sobre a questão ambiental e o desenvolvimento. Vincula estreitamente economia e ecologia e estabelece o eixo em torno do qual se deve discutir o desenvolvimento, formalizando o conceito de desenvolvimento sustentável.
1991	II Estratégia Mundial para a Conservação: “Cuidando da Terra”	Documento conjunto do IUCN, PNUMA e WWF, mais abrangente que o formulado anteriormente; baseado no Informe “Brundtland”, preconiza o reforço dos níveis políticos e sociais para a construção de uma sociedade mais sustentável.
1992	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Cúpula da Terra.	Realizada no Rio de Janeiro, constitui-se no mais importante foro mundial já realizado. Abordou novas perspectivas globais e de integração da questão ambiental planetária e definiu mais concretamente o modelo de desenvolvimento sustentável. Participaram 170 Estados, que aprovaram a Declaração do Rio e mais quatro documentos, entre os quais a Agenda 21 <sup>3</sup> .
1997	Rio + 5	Realizado em New York, teve como objetivo analisar a implementação do Programa da Agenda 21.
1997	Protocolo de Kyoto	Visa combater o aquecimento global que causa o efeito estufa.
2000	I Foro Mundial de âmbito Ministerial – Malmo (Suécia)	Teve como resultado a aprovação da Declaração de Malmo, que examina as novas questões ambientais para o século XXI e adota compromissos no sentido de contribuir mais efetivamente para o desenvolvimento sustentável.
2002	Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 10	Realizada em Johannesburgo, nos meses de agosto e setembro, procurou examinar se foram alcançadas as metas estabelecidas pela Conferência do Rio-92 e serviu para que os Estados reiterassem seu compromisso com os princípios do desenvolvimento sustentável.
2009	- Substituição do Protocolo de Kyoto; - Acordo de Copenhague (Dinamarca);	Conferência da ONU sobre mudanças climáticas: 120 chefes de Estado e de Governo.

<sup>3</sup> A agenda 21 é um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que se constitui na mais ousada e abrangente tentativa já realizada em promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

	- Convenção sobre Mudança Climática das Nações Unidas;	
2012	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio +20.	Realizada no Rio de Janeiro, assim como sua predecessora Eco92, procurou avaliar as metas acordadas inicialmente, assim como avaliar o andamento dos processos vinte anos após a consagração da Agenda 21.

Fonte: Disponível em: <[http://unimera.files.wordpress.com/2012/04/dias\\_o\\_ds\\_como\\_novo\\_paradigma.pdf](http://unimera.files.wordpress.com/2012/04/dias_o_ds_como_novo_paradigma.pdf)>. Acessado em: 10 mai. 2015.

Considerando-se as publicações no meio acadêmico, nas quais os autores já citados anteriormente preveem e alertam para a escassez de recursos naturais futuros e por danos irreversíveis à natureza, dado o modelo de exploração econômico que não considera a limitação temporal de matérias primas, a ONU (Organização das Nações Unidas), através de seus Estados participantes, demonstrou a necessidade de realização de reuniões que debatessem o tema meio ambiente e reunissem suas ideias, até então esparsas; organizando-se, assim, quaisquer temas correlatos. Com esse intuito, no ano de 1972, foi realizada, em Estocolmo na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, inaugurando-se a agenda ambiental.

Na referida Conferência, o Brasil manteve-se em uma situação delicada, dado que as propostas apresentadas para a redução da degradação ambiental, impactavam diretamente em sua economia, demonstrando que “o objetivo brasileiro na Conferência era remover obstáculos ao seu crescimento na esfera internacional, e logo o país ganharia o status de vilão de Estocolmo” (MOREIRA e OLIVEIRA, 2012, p.103), ou seja, a principal prioridade brasileira naquele momento era o crescimento econômico, pois entendia-se que preservar significaria reduzir a exploração de matérias-primas que alimentavam os meios produtivos e conseqüentemente reduziria a produtividade, gerando déficit comercial.

Observa-se uma oposição de concepção entre o desenvolvimentismo e o ambientalismo, autoras como Oliveira e Moreira têm em seus discursos que “os conflitos do eixo Norte/Sul (desenvolvidos x em desenvolvimento) em detrimento dos conflitos Leste/Oeste (capitalismo x comunismo)” (2012, p.103) seriam parte do processo que impede o andamento de ação, naquele primeiro momento. Ou seja, países considerados desenvolvidos não tinham tamanha preocupação se comparados a países que ainda estavam priorizando seu desenvolvimento, além de enquadrar-se em modelos produtivos mais elaborados e robustos e com uma crescente demanda por produção, a fim de satisfazer os mercados consumidor e exportador simultaneamente.

Ainda nessa discussão, e analisando a realidade nacional que se encontrava no eixo Sul (em desenvolvimento), não apenas o Brasil, mas diversos países deparavam-se com a necessidade de colocar-se em um lado: os que priorizam seu desenvolvimento ou os que

priorizam seu patrimônio natural. Tendo a realidade nacional distinta de diversos outros países que atingiam degradação ambiental acentuada, o país optou pelo desenvolvimento econômico, colocando a preservação do meio ambiente em segundo plano naquele primeiro momento.

Aqui, faz-se necessário lembrar que na década de 70 o contexto internacional era de Guerra Fria, deixando tais pontos mencionadas anteriormente ainda mais relevantes, já no conflito Norte/Sul, países em desenvolvimento como o Brasil questionavam que os países desenvolvidos seriam os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e que deveriam arcar com os custos das propostas de preservação ambiental. Outro ponto histórico importante é que naquele momento a realidade nacional era a ditadura militar, e os projetos desenvolvimentistas dos militares seriam influenciados diretamente por tais planos, tornando-se contraditórios aos anseios nacionais (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012).

Em 1987, com a publicação do Relatório *Brundtand* (ver quadro 1), que vinculava os temas ambientais e econômicos a um termo chave denominado Desenvolvimento Sustentável, ganharam foco os debates acerca do meio ambiente, o que foi crucial para o surgimento da temática a ser tratada em um próximo evento, o qual, por sua vez, foi realizado na cidade do Rio de Janeiro em 1992. Considerando que neste momento histórico o Brasil já havia passado pela ditadura militar e “estava vivendo um momento conturbado, com a primeira eleição direta para presidente da República e posteriormente, com a instabilidade política do presidente Collor de Mello” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, P. 105), dessa forma, um país que estava em processo de redemocratização e de reformulação de sua base institucional, e ainda possuía conflitos na forma de agir perante a chegada desse evento em ambiente nacional, dado que em primeiro momento a finalidade central seria reduzir as ideias negativas, que instauraram-se com os posicionamentos dos anteriores governos em Estocolmo, lembrando que os governos militares tinham naquela ocasião seus discursos voltados ao desenvolvimento a qualquer custo.

Já no cenário internacional, o fim da Guerra Fria foi o marco para a volta do tema na agenda internacional, como descreve Moreira (2011, p. 3):

[...] Foi a partir da queda do socialismo real e do fim da Guerra Fria que os novos temas da agenda internacional, dentre eles o meio ambiente, passaram a ocupar o centro das atenções mundiais. Havia um consenso de que o modelo de desenvolvimento até então utilizado não era capaz de se manter no próximo século, visto que era um modelo ecologicamente predatório e socialmente perverso.

Em 1992, a Cúpula da Terra, também conhecida como Eco 92 e/ou RIO 92, incorporou aos debates as desigualdades sociais, sendo que a participação social no evento se demonstrou com o interesse de diminuir a distância dos diálogos entre o Governo e a sociedade civil,

tendência democrática do novo regime de governo da época. Dado que anteriormente em Estocolmo o discurso brasileiro de maior destaque foi que “o maior poluidor é a pobreza” (MOREIRA e OLIVEIRA, 2012, P.101), o argumento chave naquela ocasião, dadas as intensões desenvolvimentistas dos governos militares, como expostos por Duarte (2007 apud Moreira e Oliveira, 2012, p.104), que “sempre que altos níveis de renda são atingidos, a proteção ao meio ambiente se torna prioridade”, dessa forma, os argumentos expostos pelo governo antecessor eram focados em redução da pobreza, que, se atingidos patamares relevantes, a proteção ao meio ambiente poderia ser tratada futuramente, pois haveria assim ultrapassado o obstáculo para tal.

Conciliando-se ao vínculo estipulado entre ambientalismo e desenvolvimento econômico, criado pelo Relatório *Bruntland*<sup>4</sup>, que inaugurou o conceito de desenvolvimento sustentável, a realidade tornou-se diferenciada naquela reunião governamental. Pois para o Brasil, ao sediar a Conferência, objetivava-se diversas finalidades, como ganhar espaço no sistema internacional e ter um papel atuante nos processos desenvolvimentista, baseando-se na égide de sustentabilidade, “mas para o país, o seu maior êxito foi ter conseguido modificar sua imagem no exterior, passando de grande vilão ambiental a grande defensor do desenvolvimento sustentável” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, P.107). O interesse nacional era inicialmente modificar sua imagem no exterior, dado que com a mudança do regime governamental, o país demonstrava busca por espaço nas relações internacionais.

Outro ponto importante foi a criação da Agenda 21<sup>5</sup>, documento final da Conferência, no qual é possível notar que em seu conteúdo é expresso que o desenvolvimento sustentável é baseado em três pilares: o econômico, o social e o ambiental. Esse mesmo documento não foi apenas um instrumento internacional, como também se tornou material de cobrança de resultados aos países signatários, pois “a Agenda 21, um amplo programa de trabalho que traduz em termos de ação e cooperação a proposta de desenvolvimento sustentável” (COELHO 1994, apud Moreira, 2011, p.8); conseqüentemente o país também formulou a agenda 21 nacional, com o intuito de adaptar e abranger o conteúdo da original à realidade local.

A Agenda seria o documento base para as próximas rodadas de debate, e esta seria reavaliada em 1997, em Nova Iorque, “quando se realizou a primeira avaliação dos resultados da Conferência e da implementação da Agenda 21, descobriu-se que entre as metas acordadas, poucas tinham sido atingidas” (DUARTE 2003, apud Oliveira e Moreira, 2012, p.109). Faz-se

---

<sup>4</sup> Quadro 1: Ano de 1987;

<sup>5</sup> Quadro 1: Ano de 1992;

necessário lembrar que esses documentos gerados em eventos internacionais não tiveram poder punitivo, considerando a autonomia nacional perante o sistema internacional, assim sendo, os Estados pouco fizeram para a implementação dos planos acordados pelos documentos, principalmente quando esses acordos eram conflitantes aos interesses locais.

A realidade em 2002 seria diferente; pouco tempo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, o tema mais efervescente no sistema internacional era segurança, caracterizando o evento de *Johanesburgo* como “uma cúpula de divergências. Além dos conflitos tradicionais Norte/Sul, houve conflitos também do eixo Norte/Norte e Sul/Sul” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, P.110), demonstrando disparidades de ideias aos temas propostos para o evento.

A diferença entre o Rio e *Johanesburgo* não se limitou apenas aos conflitos ideológicos, pois, “no Rio de Janeiro, onde houve uma maior participação da sociedade em virtude do processo de redemocratização do país” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, P.99), caracterizando o modelo seguido pelas conferências realizadas no Brasil, alcançou-se um caráter mais inclusivo, considerando-se que uma das bases do desenvolvimento sustentável é a social, ou seja, o debate aberto com a sociedade civil, mostrando um estreitamento do diálogo entre governo e sociedade.

A mais recente rodada ocorreu no ano de 2012, novamente no Rio de Janeiro, exatamente 20 anos após a sua antecessora, a ECO 92. Esse novo evento ganhou o nome de Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, ou também conhecida como Rio +20, onde foi possível trazer à tona discussões que há 20 anos já haviam se demonstrado presentes em eventos dessa natureza. Quando realizados no Brasil, a participação da sociedade civil em debates governamentais, esta que resultou num evento paralelo chamado Cúpula dos Povos, foi capaz de reunir diversas entidades não-governamentais, redes e movimentos sociais em prol de uma meta comum: a participação e obtenção de resultados para com as propostas sobre desenvolvimento sustentável.

### 1.1. O BRASIL NAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS: A INCORPORAÇÃO DA TEMÁTICA NO ÂMBITO NACIONAL.

O Evento inicial realizado na cidade do Rio de Janeiro em 1992, conhecido como ECO 92 e/ou Rio 92, foi um marco do interesse nacional em temas como sustentabilidade, dado que o desenvolvimento era meta central do Brasil e esses novos padrões sustentáveis deveriam ser

incorporados não só nos processos econômicos, mas também na filosofia nacional como um todo. Autoras como Oliveira e Moreira (2012, p. 107) descrevem o discurso governamental como: “O Brasil atuou em defesa do desenvolvimento e da soberania nacional e buscou articular posições em prol de consensos”, considera-se que as ações estatais não alcançaram um patamar efetivo satisfatório, uma vez que os Estados sempre se voltavam às suas realidades internas e deixavam em segundo plano as metas globais comuns registradas na Agenda 21.

O interesse nacional era visivelmente diplomático, uma diplomacia verde onde havia o anseio em tornar-se uma “potência verde” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, p. 111). Assim como o termo desenvolvimento sustentável, o país incorporou preservação e produção, demonstrando somar sua meta de crescimento econômico à preservação ao meio ambiente, além de promover uma imagem de exemplo a ser seguido no sistema internacional.

O evento de 1992 (RIO 92) e o segundo em 2012 trouxeram luz ao Brasil dentro de um sistema internacional, onde os grandes protagonistas, grande parte das vezes, eram países desenvolvidos. Obtendo êxito em seus ideais, pois ganharam protagonismo nos debates internacionais, com o desempenho da já citada diplomacia verde, pois “para o Brasil a Conferência do Rio permanece como um marco das relações multilaterais e um êxito diplomático que correspondeu às expectativas e objetivos” (DUARTE 2003, apud Oliveira e Moreira, 2012, p.111).

Na ocasião, também se desenvolveu uma nova característica nacional, que possivelmente foi influenciada pelo modelo/momento político democrático, a participação e/ou inclusão social nos debates sustentáveis, possibilitando-se que a sociedade civil fosse incluída nos diálogos desses eventos. Dado que organizações não-governamentais, movimentos sociais e redes podem ter vantagens na obtenção de resultados, como descrevem Oliveira e Moreira (2012, p. 108): “[...]Tais redes constituem-se como alternativas mais eficazes no tratamento de determinadas questões em comparação com acordos-quadros, que envolve um grande número de países e levam certo tempo até que sejam capazes de promover mudanças substanciais”.

O governo brasileiro incorporou a sociedade para complementar o evento e assim criar possibilidades palpáveis, desse modo, “foi criado um fórum de discussão prévio entre governo e sociedade para formar a agenda do país na Conferência, deixando o debate ambiental mais rico” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, P.105), esse ato ganhou caráter consultivo para com a sociedade civil. Possivelmente, essa ação se deu dado o regime democrático vigente no país, e possibilitou um destaque internacional a Rio 92, posteriormente ocorreria o mesmo em sua sucessora, a Rio +20, modificando-se o sistema de decisões Estatais, não essencialmente impositiva e sim consultiva. Explica LAGO (2007, apud Oliveira e Moreira, 2012, p. 105):

Estes temas, provenientes muitas vezes da agenda internacional, e introduzidos de maneira parcial e “de cima para baixo “na agenda interna, passaram a ser discutidos “de baixo para cima”, graças à maior participação da sociedade civil nos planos político, social e econômico. Assim, o meio ambiente conquistou, progressivamente, maior legitimidade nos países em desenvolvimento.

Quando se fala de um debate vertical, entende-se que são as decisões políticas impostas aos indivíduos, o que restringe as decisões tomadas em eventos dessa magnitude, pois são criadas por um grupo restrito de governantes, sem intenções apáticas para com a sociedade civil, sem tomar relevância da pluralidade de realidades sociais, assim “a Conferência está muito dependente da vontade política dos governantes”(AVRITZER, 2008, apud Losekann, 2012, p. 187).

A participação social caracteriza-se na efetiva vontade coletiva, ou seja, “à sociedade civil caberia uma influência indireta sobre o Estado, através de uma esfera pública pensada como ‘caixa de ressonância’ produtora de ‘opinião pública, mas sem poder de decisão” (LOSEKANN, 2012, p. 181), ou seja, caberia acompanhar os processos para possibilitar melhor implementação.

Autores como Avritzer caracterizam processos como esses por instituições participativas, o mesmo os explica como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER 2008, apud Losekann, 2012, P. 184). Dessa forma, o poder antes centralizado em poucos formuladores, e fundamentados apenas nos seus pontos de vista, ganharia amplitude, quando considera-se múltiplos saberes especializados, principalmente dos que vivenciam a realidade, para assim, considerar formar práticas de modificar tais rotinas e torná-las viavelmente sustentáveis.

Como já mencionado, no Brasil as instituições/instâncias participativas surgem no ano de 1992, e se propagaram no seio das conferências, o que ocorreu até mesmo em eventos exclusivamente nacionais, como por exemplo a Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA), que objetiva “mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil Sustentável” (I CNMA OBJETIVOS, 2003, apud Losekann, 2012, p. 185).

Esse comportamento inclusivo dos processos políticos brasileiros busca, com a participação social, tornar as Conferências mais efetivas, garantindo políticas abrangentes e que supram demandas comuns e até mesmo exclusivas de determinados segmentos sociais, trazendo assim efetividade às decisões e documentos finais. Dessa forma, “observamos que as ações

civis públicas podem ser entendidas, também, como mecanismos de efetivação das deliberações produzidas no processo participativo” (LOSEKANN, 2012, p. 195).

Essa necessidade de efetivação das decisões de cunho ambiental não é a única viabilidade da participação social, como também de prover novas técnicas para implementação de ações, ou seja, transformar teoria em prática, fazendo o movimento ao contrário: caracterizando a prática antes de construir o teórico, e buscando-se a realidade dos atores envolvidos, pode-se criar políticas efetivas, além de inclusivas, que propiciem ações com resultados significativos nas demandas sustentáveis. Assim sendo:

[...] A sociedade civil no campo ambiental tem construído articulações entre várias instituições do Estado e da sociedade política que mostra o amadurecimento e apropriação de ferramentas institucionais para a construção de seus mecanismos de ação” (LOSEKANN, 2012, p. 196).

Essa tendência de inclusão dos cidadãos nos diálogos acerca de tais temas ambientais tomou corpo e proporção através dos anos e após a ECO-92. A autora Roseli Nunes Coletti (2012, p.40/41) apresentou uma cronologia, citando alguns eventos que sucederam a ECO 92, e trataram sobre o tema de participação social, assim como sua promoção e importância, foram eles:

[...] conferência sobre Participação Pública em Processos de Tomada de Decisão Ambiental, realizada na Rússia em 1997 [...] cúpula das Américas em Miami no ano de 1994, [...] igualmente, em 1996, conferência de Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Santa Cruz da La Sierra, [...] cúpula das Américas, realizada em Santiago, no ano de 1998.

Caracterizando uma vital importância na propagação da educação ambiental, e que anseia por mudanças significativas, após diversas rodadas de debate. A questão chave na incorporação de participação social demonstra que "o problema se encontra no foco que é dado à participação, ou seja, este é centrado no acesso e no processo (eficiência), ao invés de nos resultados (eficácia)" (COLETTI, 2012, p. 41), o termo "autogestão" é apresentado pela mesma autora para caracterizar a inclusão social nos temas sustentáveis. Será este o caminho a ser desenvolvido para prover resultados significativos.

Portanto, no entendimento do que fora discutido até o momento e considerando que a política de meio ambiente se insere na agenda de políticas nacional com base nos debates apresentados nas conferências internacionais, principalmente as realizadas no Brasil (Eco 92 e Rio +20), surge o interesse em estudar o modo que o formato de conferências se estrutura,

considerando o *feedback* positivo que as conferências do Rio tiveram. Assim sendo, a partir deste momento, faz-se necessário a explanação a partir de dois pontos: a política pública de meio ambiente como marco teórico deste estudo, assim como a efetividade dessas políticas, considerando a participação social como vital nesse processo.

Baseando-se nas anteriores exposições, utiliza-se das conferências nacionais do meio ambiente - CNMA- como objeto de estudo, e trabalha-se com duas variáveis para tal análise: a participação social nas CNMA e o conjunto de legislações como política responsiva às questões apresentadas nesses eventos (capítulo 4). Porém, antes de chegar a tais dados e análises, será apresentado o aporte teórico sobre o campo das políticas públicas, em especial as que tratam da temática de meio ambiente, assim como as considerações sobre o método das conferências (capítulo 2), em sequência será apresentado a importância da participação social na efetividade dos resultados das políticas públicas, assim como das ações pós-eventos (capítulo 3).

## **CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENTENDIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS.**

A partir dos anos de 1950, a subárea da Ciência Política, denominada Políticas Públicas, ganha contornos devido ao momento histórico que demanda respostas à dinâmica administrativa e/ou organizacional. Segundo Saraiva (2006, p. 21), “aparece timidamente no começo do século XX e torna-se dominante nos Estados Unidos [...] alastrando pelo mundo a partir dos anos 1960”.

Entende-se Políticas Públicas como disciplina acadêmica, dado que é o estudo da governança, do Estado e do mundo público, são o espaço de relações entre o conhecimento científico e os governos. Dessa forma, para os interessados nessas políticas, podendo ser sociedade civil<sup>6</sup> ou o setor empresarial, o método de ação varia de acordo com a finalidade do que pretende ser alcançado, desde conscientização sobre a mudança necessária, até punição por certa conduta negativa; ou seja, exemplificando, a política é necessária para corrigir algo, que pode ser desde a punição ao empresário que polui o meio ambiente com a produção e/ou comercialização de seu produto, até o consumidor (representando a sociedade civil), que após o uso do produto não realiza o descarte correto da embalagem.

Os indivíduos e instituições que iniciaram a administração pública eram conhecidos inicialmente como administradores públicos, porém com a criação do corpo teórico e metodológico na área, isso mudou, como menciona Fischer (1984 apud SARAVIA, 2006, p. 23): “A partir dos anos 30 e da Primeira Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influenciou na mudança do conceito de administrador, já então percebidos como formuladores de políticas públicas”. Ao contrário dos EUA, a Europa teve suas pesquisas voltadas para o produtor das políticas públicas, ou seja, o Estado, as Instituições e mais especificamente o governo (SOUZA, 2006). Os conceitos considerados como relevantes são:

[...] Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises

---

<sup>6</sup> Sociedade civil, na perspectiva contemporânea, refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado (e de instituições a ele ligadas, como o exército, os partidos políticos, os parlamentos e as instituições administrativas burocráticas) (MAIA, 2010, p. 150);

sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, P. 24).

Não há um termo que consiga elucidar de maneira sistemática as políticas públicas, não havendo um consenso na literatura da área qual conceito melhor corresponde ao estudo da área, dessa forma, porém para este debate, pode-se utilizar da descrição do tema que é apresentado por Rogério Luiz Nery da Silva (BUCCI, 2012 apud SILVA, 2012, p. 58), políticas públicas são: “[...] Programas de ação governamental[...], formulados com o objetivo de coordenar os meios disponíveis ao Estado e as atividades de ordem privada, voltadas ao atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas”.

As políticas públicas seriam o resultado de ações responsivas aos problemas debatidos em um ambiente específico, como é o exemplo das conferências. Tais ações só se efetivam em governos democráticos, e ganham respaldo científico por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006). Dessa forma, a democracia é tida como essencial para o desenvolvimento de boas políticas públicas, pois a consequência de um governo engajado com os cidadãos, significa o anseio em produzir meios que supram suas demandas populares.

A políticas públicas fazem uma ponte entre Estado e sociedade, através de formuladores de políticas e receptores das mesmas, de maneira mais ampla, “inter-relações entre Estado, Política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, P. 25), pois a magnitude de tais políticas varia de acordo com o patamar que essa pode alcançar. Com a participação da sociedade civil nas conferências sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente, se possibilita políticas mais inclusivas, além de mais abrangentes.

Partindo do pós-guerras mundiais e com uma necessidade global de reinvenção dos modelos políticos utilizados até então, ocorre a utilização de políticas de restrição de gastos em substituição a políticas keynesianas, adotadas pelos governos de diversos países até aquele momento, principalmente países em desenvolvimento. Além disso, observou-se o crescimento da quantidade de regimes democráticos, com ênfase na América Latina (SOUZA, 2006).

Os tipos de políticas segundo Theodor Lowi (1964, 1972) apud Souza (2006) variam e são subdivididas em: **políticas distributivas**, são de cunho específicos e promovem benefícios a grupos restrito, como financiamento a pequenos trabalhadores rurais; **políticas regulatórias**, são expressas através de legislação, tem finalidade precatória, pois tende a evitar determinados tipos de ações, como leis de amparo a mulher e de trânsito, e nesse caso, especialmente a legislação que rege sobre a proteção e amparo ao meio ambiente; **políticas redistributivas**,

também conhecidas como políticas sociais, pois geralmente tendem a realocar recursos para diminuir desigualdades sociais, ou suprir determinadas demandas de grupos menos favorecidos, é o caso de programas governamentais para famílias carentes; e, por fim, **políticas constitutivas**, são baseadas em processos, competências e regramentos, como a distribuição de competência entre os três poderes, estas possivelmente regem o funcionamento das próprias políticas públicas, essa tipologia política que terá inserção neste debate, ao tratar do funcionamento dos órgãos competentes ao meio ambiente.

Essa segunda tipologia de política mencionada tem relevância neste trabalho, pois delimita-se como objeto de estudo a variável que se baseia nas legislações advindas das Conferências Nacionais sobre Meio Ambiente, e se chama atenção às políticas regulatórias também como área de atuação do referido conjunto de normas jurídicas.

As políticas públicas têm dupla variável, temos a **variável independente**, ao analisar as ações governamentais e impulsionar o governo nesse processo de produção de políticas, temos a chamada **variável dependente**, quando tais ações não tomam o caráter desejável e existe a necessidade de participar dessa ação, realizando propostas viáveis para reavivar as finalidades iniciais dessas políticas (SOUZA, 2006). Considerando tais variáveis quando os governos não atingem um patamar desejável na proteção e promoção ao meio ambiente, surge a necessidade de dependência quando se inclui a participação social nos processos de formulação de políticas ambientais, como consulta pública com a demanda “do que pode ser feito?!”.

O ideal de qualquer política pública seria, “após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas “(SOUZA, 2006, P. 26), além disso, após implementadas, deve existir um processo de acompanhamento, avaliação e readaptação, se necessário, prezando sempre por políticas ativas e eficientes. Aqui se encaixa o proposto, quando se trabalha com a participação social, que assume o papel de avaliador de tais políticas, acompanhando o andamento dessas políticas, agindo como público interessado.

Além das variáveis presentes no processo de formulação e aplicação das políticas, temos os tipos de políticas de acordo com sua origem, Políticas de Estado<sup>7</sup> e Governo<sup>8</sup>:

[...] **Políticas de Estado** – exclusivamente realizadas pelo governo e impassíveis de delegação ou terceirização, não admitindo quebra da continuidade;

---

<sup>7</sup> “Entende-se que unidade do Estado significa República una, com uma única constituição e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional” (CANOTILHO apud FACHIN, 2012, p. 186);

<sup>8</sup> “Entende-se que o governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder soberano” (MONTESQUIEU apud FACHIN, 2012, p. 190);

**Políticas de governo** – realizadas pela administração, ou por particulares, aptos a delegação e/ou terceirização, tolerando-se eventual descontinuidade (AITH, 2006 apud SILVA, 2012, p. 66, grifos nossos).

Para elucidar os termos já mencionados, podemos entender políticas de Estado como aquelas aplicadas para o interesse da população e sem perspectiva temporal, irrelevante à administração e sua tendência política. Já a política governamental é fruto de tendências políticas vigentes naquele momento histórico, e pode vir ou não a corresponder aos interesses partidários dos eleitos (SECHI, 2012). A partir dessas distinções, temos outra diferenciação, a de política pública, que já foi apresentada anteriormente, e a de política governamental, são “as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo<sup>9</sup>, [...] são o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção na literatura da área” (SECHI, 2012, p. 4).

Como já mencionado, as políticas governamentais são parte de um todo, pois as políticas públicas têm caráter abrangente, dado que o governo não é o único responsável por promover políticas, outras instituições também são aptas a tal, mas o termo público não é dado apenas de maneira conceitual, a definição “se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal” (SECCHI, 2012, p. 4).

Desta forma, o estudo da área é essencial para uma “boa” administração pública, a eficiência e/ou eficácia de qualquer política é medida de acordo com a proporção que essas alcançam, e de acordo com sua finalidade, toda política “nasce” a partir de determinados elementos essenciais, como:

[...] institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo a escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mais uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; causal: são os produtos de ação que tem efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006, p. 31).

Pode-se observar que as políticas de meio ambiente aqui trabalhadas são exemplos claro de políticas públicas, delimitadas a uma área específica. Considera-se que a partir deste ponto, é necessário um melhor entendimento do funcionamento das políticas de maneira sistemática, para solucionar quaisquer dúvidas que tenham ficado no decorrer desta exposição temática.

---

<sup>9</sup> Considerando a importância do poder Legislativo neste debate, firma-se o argumentado.

## 2.1. O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA AMBIENTAL

Faz-se necessário o entendimento das fases das políticas para o entendimento de como o processo ocorre e como é estudado, inicia-se com a síntese dos elementos principais das políticas públicas, como apresenta Celina Souza (2006, p. 36):

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes, [...] é abrangente e não se limita a leis e regras [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

O entendimento de políticas pode ser expresso, de uma maneira simplificada, através de duas fases: “A primeira, é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica” (SARAVIA, 2006, p. 31), através desse argumento, reafirma-se a importância do estudo referente ao legislativo e seus materiais relativos às políticas e práticas de meio ambiente.

Mas é certo que uma política não é apenas isso, o “ciclo de políticas”, como é conhecido na literatura da área, é um esquema prático das fases do processo de formulação até aplicação, porém as mesmas não são necessariamente sequenciais.

Mas como se identifica a necessidade de uma política pública? Kingdon (2007, p. 219) usa a expressão “uma ideia que atingiu seu momento” para determinar o momento que uma política se torna necessária, seja esta por demanda popular, ou por estar inserida na “agenda governamental”, ou seja, é levada à pauta dada a necessidade de solucionar um problema. O problema público tem ênfase quando gera inquietação de determinado público ou instituição, de modo a crescer sua demanda por solução, dessa forma, “é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2010, P. 24).

Dar relevância ao problema é quando um indivíduo ou grupo que pode ser atingido ou não pelo problema se sente incomodado com ele (SECCHI, 2010), um grande exemplo é o mencionado no início deste texto, sobre os escritores que através de suas publicações atingiram a conscientização popular, e possivelmente de representantes de governos, e ganharam reconhecimento ao disseminar a inquietação acerca de suas previsões que o uso indevido do meio ambiente poderia acarretar em escassez futura de recursos naturais.

Em ênfase sucinta, “o ponto nodal está em como determinada situação problema será percebida pelos integrantes do sistema político” (SILVA, 2012, P. 72). Dessa forma, se entende que o problema não basta ganhar *status* de relevante, é necessário que seja visualizado por potenciais protagonistas de soluções, serão estes que desenvolverão as políticas, tais agentes de solução podem ser acionados pelos destinatários das políticas, no caso de governantes que são engajados por um certo público, ou podem ser identificados como “partidos políticos, os agentes políticos e organizações não governamentais” (SECCHI, 2010, P. 25).

Demonstra-se através do anterior argumento a importância deste estudo, dado que a participação popular demonstra ser um viés capaz de promover alternativas para possíveis soluções, pois são fruto do próprio local onde serão aplicadas as ações. Tornando, assim, a própria sociedade protagonista de soluções e público alvo de determinada política.

E também serão esses agentes de políticas que vão inserir o problema na agenda, e através de políticas que correspondam àquela demanda seja solucionado ou amenizado. Foi o caso das conferências das nações unidas que propagaram a temática, até sua incorporação a ambientes nacionais, assim: “chega a hora dessa ideia”, expressão consagrada por Kingdon (2007) que caracteriza o momento em que problemas e solução se apresentam no mesmo momento.

Quando se trata de Agenda, deve haver o discernimento de que não existe fronteira entre a fase do problema e da Agenda, assim como nas demais fases da política pública. Porém pode-se entender o problema como a materialização e/ou formalização quando inserido na agenda. O que possibilita a formação da agenda de políticas públicas assim como sua modificação é a relevância dos problemas, ou seja, o momento que é reconhecida a necessidade de solução, assim como a possível disponibilidade de meios para tal.

John Kingdon (2007, p. 222) conceitua *agenda* como: “[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Aqui temos o exemplo das primeiras reuniões governamentais que trataram a questão ambiental restrita à agenda de clima e natureza e que após a apresentação do relatório Brutland foi entendida como de maior amplitude, anexando a essa agenda o tópico de economia sustentável.

A incorporação de um problema em agenda tem três condições descritas por Cobb e Elder (1983, apud SECCHI, 2010): 1) Temos a **atenção**, que como já mencionado anteriormente, caracteriza o momento que um problema tem visibilidade política, ou seja,

quando os governantes ou os agentes de políticas públicas são conscientizados da necessidades de resolução daquele item; 2) A **resolubilidade** é mais uma etapa desse processo, pois incorpora tanto meios políticos, financeiros, jurídicos e procedimentais, disponíveis para a implementação de uma política solutiva, como agentes/atores disponíveis para transformar quaisquer planejamento em ação, a partir desse ponto, esses agentes perpassam apenas a condição resolutiva; 3) A **competência**, que se caracteriza pela capacidade tanto empírica quanto procedimental desse processo, ou seja, qual a capacitação profissional que o ator tem para colocar tal política em prática.

Assim como as formas de incorporar um problema à agenda, as próprias agendas tem três tipos, como descreve Secchi (2007), são as agendas políticas, formais e da mídia, seguindo a sequência: 1) **Agenda política**, é simplesmente aquela que atinge o reconhecimento político de governantes e instituições que são responsáveis por tal governança, também conhecida como agenda sistêmica – genérica (SILVA, 2012), quando tem a atenção de autoridades políticas; 2) **Agenda formal**, são os temas relevantes às instituições que através de amparo jurídico podem formalizar a política e a dar respaldo, também conhecida como agenda institucional (SILVA, 2012), quando atinge o patamar técnico e burocrático; 3) **Agenda da mídia**, tem grande relevância dada a natureza de conscientização, ou termo que pode ser utilizado nesse caso é criador de opinião, que se relaciona a todo aquele que pode propagar um discurso de conscientizador, pois ao falar para diversos segmentos sociais e políticos, utilizando dos meios de comunicação, utilizam de discursos providos de tendências a levar os espectadores a uma opinião, e muitas vezes geram inquietação no público que também pode ser atingido por aquele fato, um bom exemplo disso são as publicações da comunidade científica mencionadas no início do primeiro capítulo, as mesmas geraram grande alerta na época.

Independente da tipologia da agenda, são mutáveis e flexíveis, dado que os itens dessa agenda modificam sua ordem de acordo com a prioridade que recebem. Kingdon (2007) caracteriza meios que desmistificam um problema e que podem retirar ou reduzir sua prioridade na agenda.

A mudança na ordem da agenda pode ser decorrente do **tratamento governamental**, que é a capacidade de reconhecimento como problema perante os atores governamentais, a **situação** que é relacionada diretamente ao momento temporal do problema, sendo correspondente ao grau de inquietação que este proporciona em determinado momento histórico, como uma catástrofe que com o passar do tempo é superada e perde o foco, solucionada a sua demanda ou não, seguindo com a **convivência** que é o momento que um

determinado fator se torna rotineiro, fazendo com que os atingidos se acostumem a tal, e por fim, os **novos fatores** são aqueles que tomam o foco e cortam a fila e prioridade da agenda.

Dessa forma pode-se perceber que os problemas em agenda se reclassificam, perdem e ganham prioridade através de ciclos, e também podem ser esquecidos, tudo varia de acordo com o grau de atenção que este recebe naquele momento. Será perceptível essa mudança ao tratarmos sobre as conferências, que assim como mencionado no caso das internacionais, as nacionais também sofrem com essa variação da agenda de acordo com as ordens de prioridades e pauta do momento.

A partir desse momento é que o conjunto de demandas e propostas se tornam ação, quando interseccionado com possíveis alternativas para soluções, essa etapa também é conhecida como propostas, pois através de conhecimento especializado buscam a solução de um problema. Como descrito: “[...] a formação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa possível” (SECCHI, 2007, p. 37).

A conexão entre problema e solução é dada através de um momento em que ambos se tornem relevantes, Kingdon (2007) nomeia esse momento específico de “janela de oportunidade”, este caracteriza que os defensores de políticas públicas têm propostas prontas para determinados problemas que estes consideram relevantes, e esperam a janela se abrir para poderem ofertar suas soluções, estas que sejam capazes de corresponder naquele momento uma demanda que chegou em seu momento de destaque.

No ponto de encontro entre inserção na agenda/problemas x propostas de soluções, são controladas e modificadas, de acordo com os participantes, que podem ser de dois tipos, visíveis e invisíveis, desse modo:

[...] O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. O grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso. Descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo dos atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas” (KINGDON, 2007, p. 230).

Na busca por soluções eficientes, o conhecimento técnico grande parte das vezes é adquirido a partir do ambiente acadêmico ou de profissionais da área na qual será aplicada a política, visando maior eficácia em seus resultados, como é o exemplo das políticas desenvolvidas por assistentes sociais para famílias carentes. Pois “[...] cada uma das alternativas

vai requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros. Cada uma das alternativas terá chances diferentes de ser eficaz” (SECCHI, 2007, p. 38).

As políticas de meio ambiente são formuladas com base nos citados princípios de ação, pois há a necessidade, na maioria dos casos, do conhecimento especializado para solucionar certa demanda. O conhecimento popular grande parte das vezes vem de indivíduos que convivem com determinado problema, eles sabem a solução, porém não têm recursos para colocar em prática, demonstrando a importância da participação social.

A participação visa, dessa forma, alcançar políticas eficientes sobre os problemas apresentados, garantido assim maior eficiência, que, baseada no princípio da conscientização prévia quando aplicada em educação ambiental, torna as condutas voluntárias e práticas possíveis. Caso contrário, se não houver *feedback* positivo, utiliza-se de meios mais severos, como a coerção, que pode basear-se em respaldo legislativo que poderá punir determinadas condutas não adequadas.

O conceito de “janela de oportunidade” também determina a solução ou a decisão para esta através do momento político favorável, onde problemas e soluções se encontram para chegar a um processo de sincronismo que possibilite o andamento de uma política eficiente. (KINGDON, 1995).

A fase de implementação é quando atores políticos concentram suas forças para realizar a prática de um modelo de política acordado em instâncias anteriores do processo. A forma de implementar-se determinada política é baseada em dois modelos, propostos por Sabatier (1986), sendo: 1) Modelo *Top-Down*, em sua tradução literal de cima para baixo, considerando que a decisão de uma política é baseada no poder governamental, e que a sua implementação é responsabilidade da esfera administrativa, sem considerar os receptores dessas políticas como responsáveis pela difusão desta; 2) Modelo *Bottom-Up*, este considera o administrativo como atuante nesse processo, com ampla ação sobre os métodos e resultados de tal política, este também detém maior ênfase no público que irá recepcionar tal política (SECCHI, 2007).

Neste trabalho, o segundo modelo terá maior relevância, considerando-se a metodologia aplicada para análise das conferências ambientais. Por fim, a avaliação de uma política parte do momento em que esta será avaliada, ou seja, se antes ou depois de sua implementação, ou até mesmo durante o processo, sempre levando em consideração a finalidade e a natureza dessa política para optar-se pelo método mais eficiente (SECCHI, 2007). A avaliação legislativa e participativa presente neste estudo parte do estudo pós, pois considera o quantitativo gerado após cada rodada de debate, baseando-se no intervalo de tempo que tange ao período entre as conferências.

A avaliação é baseada nos seguintes critérios: 1) **Economicidade**, sempre considerando os menores custos de implementação e implantação de qualquer política.; 2) **Eficiência econômica**, considera a produtividade e seu custo de execução, essa, assim como a primeira, deve basear-se nos princípios do desenvolvimento sustentável e da ciência econômica, considerando recursos públicos e escassos; 3) **Eficiência administrativa**, considera as proporções implementadas com base nas tomadas de decisões, qualidade das ações a serem tomadas, em busca do melhor resultado; 4) **Eficácia**, é o tangente ao alcance das políticas com base no estabelecido, é a prática em seu melhor desempenho; 5) **Equidade**, trata da distribuição de benefícios ou punições correspondente ao público alvo, ou seja, se os frutos forem benéficos, todos poderão receber em troca, caso não haja, todos irão arcar com o prejuízo, possivelmente na forma da lei (SECCHI, 2007).

Ao avaliar uma política, considera-se o seu destino e/ou meta quando a mesma ainda está em andamento, analisando-se o resultado até então alcançado, desta forma será determinado se a mesma deve passar por reformulações (no caso de políticas baseadas em legislação: se a mesma deve receber ementas ou seu texto deve passar por modificações), ou se no caso de ter atingido o resultado esperado, tal política deve ser extinta. Para as políticas de longo prazo, questiona-se se a mesma está alcançando o esperado, para, assim, chegar a conclusão se deve ser mantida, extinta ou substituída (SECCHI, 2007).

Traz-se à análise de políticas a seguinte questão: Quão efetiva essa política foi e/ou está sendo? Os resultados são a finalidade de qualquer política pública e avaliações são necessárias para manter quaisquer ramos em constante produtividade. Delimita-se aqui a efetividade no caso das políticas resultantes das Conferências Nacionais do Meio Ambiente, e, assim, chega-se a mais um capítulo, que tratará da proposta para considerar a efetividade de tais políticas através da participação social nesses eventos, além do entendimento dos processos e importâncias do método das conferências para tais políticas.

### CAPÍTULO 3 – A EFETIVIDADE E A PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

A participação como variável para medir efetividade serve de guia para analisar o estágio das políticas públicas na área de meio ambiente, impulsionado pelas Conferências Nacionais da Meio Ambiente. Porém, antes de chegar a dados visíveis, faz-se necessário caracterizar a efetividade e como analisá-la, tendo em vista que, “pensar o problema de efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições” (AVRITZER, 2010, p. 18).

Analisar a efetividade de políticas em resultados saídos de um ambiente participativo que tem como seu interesse a solução de problemas vitais para o bem-estar da população. Dessa forma, Lavallo (2011, p. 33) explicita como a participação social deve ser entendida neste trabalho: “é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais”. Assim, delimita-se três vertentes: a **social**, a **institucional** e a **democrática**.

O recorte de análise neste estudo tem como função delimitar efetividade e suas dimensões com base no quantitativo (resultados legislativos) e qualitativo (métodos de instâncias participativas e deliberativa) da participação nas Conferências. Considerando que a inserção de diversos segmentos sociais, através do método participativo, promove-se uma diversidade de interesses baseados nas particularidades de cada grupo. Dessa forma, “a avaliação dos efeitos da participação depende tanto da diferenciação entre efeito e valor em si, quando da clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis” (LAVALLE, 2011, p. 38).

A viabilidade participativa parte do interesse de uma política eficiente que corresponda aos diversos anseios dos participantes, através de resultados consideráveis em conclusão a estes processos:

[...] o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das instâncias participativas é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização. Os cidadãos e as lideranças comunitárias geralmente se envolvem no processo, pois esperam, muito razoavelmente, que seus esforços transformem a maneira como e para quem as agências do governo alocam seus escassos recursos. A função de fiscalização é projetada para aumentar, por exemplo, a probabilidade de que os recursos e o tempo de trabalho dos funcionários públicos sejam utilizados efetivamente no desenho de políticas e de normativas para a área. Já a função “propositiva” das instâncias participativas permite aos cidadãos e as lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades (LAVALLE, 2011, p. 44).

Outro ponto importante no processo de participação é a **avaliação** das políticas públicas. Como citado anteriormente, os participantes estariam agindo como fiscalizadores dos acordos firmados em uma ocasião específica (nesse caso, as CNMA). Dentro do espaço, estariam demonstrando maneiras que possam vir a tornar uma política efetiva novamente, participando do processo de monitoramento de seus resultados. Assim como descrito no capítulo anterior, no processo de políticas públicas, as soluções, o monitoramento e a reavaliação são momentos que a participação tem maior valor, pois contribuem de maneira direta sobre propostas eficientes.

O modo como o Estado viabiliza à sociedade civil os meios de inserção em debates públicos é de grande relevância independente do assunto. Pois para a garantia de qualidade participativa, um ambiente institucionalizado é de extrema importância. Entende-se que o método participativo **institucionalizado** deve ser incentivado pelos governos, porém também parte do interesse do público que demanda participar.

Como forma de assegurar interesses individuais e coletivos, a representação de grupos sociais por instituições é vital nesse processo, dado que é onde o governo irá selecionar as demandas da coletividade sem ignorar a particularidade das ideias, entendendo o indivíduo participante como Lavallo (2011, p. 38) explica:

[...]supõem-se efeitos de socialização e psicológicos diversos sobre os participantes; [...] atribuem-se à participação efeitos agregados em maior ou menor medida intencionais – ou por oposição a sub efeitos e efeitos não intencionais; [...] argumenta-se que a participação traz consigo efeitos agregados indiretos ou não intencionais: externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferentes nesse sentido, dos efeitos de socialização e psicológicos de índole individual.

Temos o entendimento que em um governo **democraticamente** atuante há a possibilidade que valores sejam incorporados ao processo de debate das ideias, fortalecendo as tomadas de decisão, pois “o ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto de transição e, mais especificamente da Constituinte, a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (LAVALLE, 2011, p. 34).

A participação aparece como método de um meio democrático aberto e susceptível a “ouvir”. Os valores democráticos são essenciais, pois, “a inclusividade, ou seja, a capacidade de a inovação promover presença dos diferentes grupos sociais e expressar diferentes demandas, o controle popular sobre as decisões políticas, julgamentos coletivos ponderados de transparência” (ALMEIDA, CARLOS E SILVA, 2015, p. 4).

Pode-se perceber nesta exposição que temos dois atores atuantes nos processos de políticas públicas (Estado e Sociedade Civil) e uma ambiente/local onde esses debates acontecem (As Conferências). Seguindo a cronologia desenvolvida, temos as demandas (problemas), agentes de soluções (Governo e Sociedade), ambiente de debate (Conferências) e o desfecho onde pretende-se chegar é resultado (políticas eficientes); neste estudo a média é avaliada através do quantitativo da participação relacionado à quantidade de legislação produzida, e o resultado deste cálculo seria positivo ou negativo.

Analisando o papel da sociedade civil, temos que seu protagonismo vem das últimas décadas, onde surgem as expressões, “retorno da sociedade civil e redescoberta da sociedade civil” (MAIA, 2010, p. 147). O crescimento do espaço conquistado pela sociedade dentro de debates se dá principalmente pela institucionalização dos processos. A participação raramente acontece de maneira individualizada, em sua maioria existe um processo de mediação entre representantes de grupos específicos, como ONGs, Redes e movimentos sociais, entre outros.

Muitas vezes citada no decorrer deste texto, a sociedade civil já ganhou inúmeras interpretações por diversos autores da ciência política, porém a que aqui melhor se adequa, dado o vínculo com os valores democráticos, é a da explicação de Rousiley Maia (2010, p. 154), onde diz:

A definição de sociedade civil de origem liberal entende os cidadãos como membros de uma comunidade, unidos na busca por certos valores compartilhados e por certos fins (outros além dos econômicos), que os leva a apoiar a associação da comunidade política que em parte os une. Essas características conduziram muitos pensadores, tanto de linhagem neoliberal quanto comunitarista, a entender os atores da esfera civil como aqueles capazes de sustentar valores democráticos fundamentais, tais como o voluntarismo, a autodeterminação, a inclusão altruísta e a liberdade.

Como podemos perceber na exposição anterior, a sociedade civil tem vínculo direto com os valores democráticos. No Brasil, foi claro que “a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da república em 2002, observamos uma ampliação dos espaços de participação em nível nacional” (FARIA, 2010 apud LOSEKANN, 2012, p. 179).

Mas à sociedade civil não caberia uma sobreposição ao governo, a essa caberia apenas poder de influência, pois não se deve confundir sociedade civil com sociedade política, dado que: “a primeira é entendida como uma dimensão institucionalizada do ‘social’, composta por uma esfera íntima [...], associações, movimentos sociais e “formas de comunicação pública. A segunda seria composta pelos partidos, organizações políticas, e ‘públicos políticos” [...] (LOSEKANN, 2012, p. 181). Desse modo, entende-se que a sociedade tem diversos segmentos

(civil, política, empresarial, etc.), mas para este trabalho, foca-se nessas duas, dada a sua relevância no processo.

### 3.1. AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E A EFETIVIDADE DELIBERATIVA

O múltiplo entendimento que se pode ter de democracia varia desde o sistema político atuante em um país, através da eleição de seus governantes por votos, assim como em democracias mais evoluídas, à inserção da sociedade civil no processo decisório desses eleitos.

A participação social nos debates governamentais gera o efeito de “confirmação/conscientização”, ou seja, através da filosofia de que quem participa é interessado diretamente pelo assunto que está sendo tratado naquela ocasião, esse ato de concordar com as decisões debatidas em ambiente e/ou evento (que pode ser desde uma assembleia, conferência, etc.) dá efetividade ao processo, tratando-se de uma ação de acordo bilateral.

Caracteriza-se então uma proposta de democracia em escala inclusiva, que vai desde o momento em que os governantes tomam as decisões e as impõem à sociedade civil, àquelas mais democraticamente institucionalizadas, que tem a participação social ativa até mesmo em projetos de lei e o controle das políticas desempenhadas pelo Estado, que é quando a sociedade age como agente fiscalizador. Essa ação de concordar ou não com as propostas governamentais assume o caráter deliberativo, ou seja, “a natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados” (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 109).

A inclusão do público em uma política que está sendo formulada é de extrema importância, dado que em “um pressuposto geral da teoria que informa a democracia deliberativa é de que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas” (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 110). Em um jogo de interesses, como já mencionado anteriormente, particularizados ou não, quem participa pode defender melhor seu posicionamento.

Ou seja, um ambiente institucionalizado onde existe diálogos de interesse proporcionaria maior grau de efetividade à política pública resultante, dado que “se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes” (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 113). Ou seja, essas instâncias participativas se

institucionalizaram por conjuntos de regras e processos que mediam a relação social e política (IPEA, 2010), proporcionando meios de diálogo.

As instâncias deliberativas são sem dúvida um novo método de alcançar-se efetividade. E seu “crescimento (...) parece ter tornado incontornável a necessidade de se identificar, mais rigorosamente seus impactos na melhoria das políticas e no funcionamento dos governos” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2015, p. 1). Assim, os governos compartilham sua responsabilidade com a sociedade, de forma diplomática a promover políticas efetivas.

A importância no estudo do processo deliberativo inclusivo é, de acordo com Almeida e Cunha (2011, p. 110):

Relevante por possibilitar conhecer, de modo mais aprofundado, a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outros muitos aspectos, que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação.

Porém, para ocorrer o diálogo entre governo e sociedade civil é necessário lugar, ocasião e sistema para tal. Lembrando que “é necessária a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, (...), mas que com ele estabeleçam algum nível de interação, com capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas” (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 110). É com essa consideração que se destaca a importância das Conferências como método de promoção de políticas.

A legitimidade de escolhas não é dada pela imposição e sim pelo acordo entre ambas as partes: o governo como produtor de políticas, a sociedade civil como receptor e questionadora. Temos então que o “pressuposto geral da teoria que informa a democracia deliberativa é de que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas” (HABERMAS apud ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 110). Assim, uma boa deliberação “requer o movimento em direção ao consenso, tentando minimizar ou suprimir os elementos de conflito existentes, seja na opinião ou nos interesses dos participantes” (MANSBRIDGE, 2003 apud ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 116).

No caso dos processos deliberativos e seus atores, temos diversas maneiras de isso acontecer, um exemplo clássico são os Conselhos de Políticas, que variam de acordo com a área de concentração, por exemplo, no caso deste estudo temos o foco voltado para as políticas de meio ambiente, e o conselho responsável por elas é o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente). Autoras como Losekann (2012, p. 14) descrevem esse órgão como:

[...]Este conselho tem de fato uma estrutura sofisticada de compartilhamento de decisões entre Estado e Sociedade Civil e conta com poderes normativos e deliberativos através dos quais tem incrementado a legislação ambiental tornando-a mais capaz de proteger o meio ambiente e ao mesmo tempo, proteger as populações que dependem do meio ambiente em uma interação recíproca de sustentabilidade.

Tais órgãos têm função vital no desenvolvimento de políticas eficientemente participativas, como representantes/interlocutores entre governo e sociedade, estes agem como “advogados” dos interesses de grupos que são influenciados pelas decisões finais de políticas. Podem ser descritos por “instâncias colegiadas permanentes, permitindo diálogo entre governo e sociedade civil, participação decisória e na gestão de políticas públicas” (TONELLA, 2015, p. 3). O poder de influência dos conselhos varia de acordo com seu grau de institucionalização, como descrevem Cunha e Almeida (2011, p. 109):

[...]Alguns conselhos integram sistemas nacionais de participação e deliberação complexos, em que a deliberação ocorre em instâncias nas quais prevalece a participação (fóruns de organização da sociedade civil), a negociação (comissões inter gestores), o debate e a decisão (conselhos e as conferências), a representação eleitoral (casas legislativas) e a articulação (rede de instituições governamentais e da sociedade civil).

Assim, a importância do processo participativo e deliberativo nas Conferências Nacionais são de vital importância para a compreensão de quem participa e de que maneira, para melhor entendimento do modo que ocorre a deliberação, os assuntos/agenda debatida e a proporção de tais. Geralmente cada política tem seu conselho, onde a “participação está atrelada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil, uma vez que são elas que têm representação nos conselhos, o que limita o número e os indivíduos que terão assento” (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 114).

Os conselhos são fundados por leis que os institucionalizam e amparam, caracterizando sua complexidade jurídica. Seus recursos são alocados de acordo com a demanda, afinal, deve-se considerar a escassez de recursos públicos e uma agenda de políticas ampla, dessa forma se priorizam as ideias mais defendidas. O mesmo vale para o funcionamento do conselho, que demanda verba financeira e mão-de-obra para seu funcionamento, além do tempo de existência e a periodicidade de encontros que varia de acordo com a disponibilidade de verba do conselho (ALMEIDA, CARLOS E SILVA, 2015).

Vinculando participação com deliberação assim como cálculo matemático, onde a soma teria como resultado a legitimidade, ou seja, um debate participativo geraria deliberações que

correspondam aos interesses de ambos, Estado e Sociedade legitimariam o processo de formulação da política pública a ponto de torna-la mais eficiente em ação e exponencialmente mais efetiva em resultado, como explica Almeida e Cunha (2011, p. 118) “existência de espaços concretos de deliberação de políticas públicas entre Estado e sociedade vem demonstrando que é possível transformar princípios formulados no plano teórico em variáveis e indicadores empíricos factíveis de observação e análise”.

### 3.2. DINÂMICAS PARTICIPATIVAS EM CONFERÊNCIAS: LEGISLAÇÃO E POLÍTICA

Considera-se que a metodologia utilizada nas conferências nacionais de quaisquer naturezas é baseada em processos amplos, que não se restringem ao curto período de tempo, mas é uma prática de muitos anos. A prática de Conferência é “prevista na Constituição de 1988, são precedidas de conferências municipais e estaduais, com participação de todas as instâncias de governo, visando propor diretrizes e ações acerca do tema tratado” (TONELLA, 2015, p. 3).

Os processos participativos desenvolvidos nas Conferências são determinados desta forma, “o processo participativo com um todo costuma durar entre seis meses e um ano, desde a edição do mecanismo legal que instaura a conferência até a divulgação de seu relatório final” (ROMÃO, 2016, p. 5), assim, o processo de democracia participativa torna-se mais amplo, dado que precede o evento central em um tempo considerável.

A prática do método de conferência não é um hábito que sempre perdurou no cenário nacional, estas se tornaram principal meio de debate sobre diversos ramos de políticas a partir de 2003, sendo que “foram a principal estratégia do governo Lula [...] para organizar as expectativas de democratização do poder político em nível federal, na interface entre governo e sociedade civil” (ROMÃO, 2016, p. 5).

O Governo de Luís Inácio Lula da Silva foi destacado com o método das Conferências, dado que “Lula realizou entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais das quais participaram 6,5% da população brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 12). Demonstrando de maneira expressiva que o método conferencial se tornou para essa administração, se não a melhor, a mais institucionalizada para receber participação social em larga escala.

Considera-se que o principal questionamento presente, tanto no que corresponde às conferências, quanto aos interesses deste estudo, é a efetividade dos processos, mais

especificamente, das políticas baseadas das conferências nacionais de meio ambiente. Ao avaliar a participação dos atores envolvidos nos processos conferenciais, assim como de formulação de políticas, considera-se “que os atores, independentemente de suas diferenças sociais, políticas e culturais, podem concordar, via participação, em cooperar no intuito de se alcançar uma lei legítima (FARIA, 2008 apud ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 117).

Ao mensurar efetividade, “deve-se pensar necessariamente o quanto as decisões tomadas nas conferências são apenas um dos fluxos deliberativos gerados em um processo complexo de tomada de decisões – em que muitas vezes a racionalidade não impera (ROMÃO, 2016, p. 6). Dessa forma, traçar uma linha reta entre ação e execução é uma proposta vaga quando se estuda políticas, assim, aqui pretende-se elucidar meios, formas e/ou considerações que possam criar um ambiente para tal anseio.

Tomando como base o legislativo, considera-se que “em sua análise, os autores priorizam as diretrizes que indicavam e demandavam tratamento legislativo, [...] buscaram identificar propostas legislativas com alguma identidade temática com as diretrizes das conferências” (ROMÃO, 2016, p. 8). Realizando um levantamento ao contrário, pode-se visualizar em uma lei, ou ação, aquilo que se propôs em conferência, considerando o sentido contrário do estudo. Pensando o método de proposição de leis ao congresso, Romão (2016, p. 8) expõe que:

[...]mesmo considerando-se bastante curto o intervalo de um ano para a tramitação de um projeto de lei, parece ser prematuro apontar uma conexão direta entre as diretrizes das conferências nacionais e a produção legislativa do Congresso Nacional. Indicar este tipo de relação de causalidade entre o que se delibera nas conferências como elemento de referência de sua proposição, em um vazio de outros *inputs*. [...] Parece-se mais plausível considerar que os agentes sociopolíticos interessados em determinada alteração ou proposição de novas leis apenas reconheçam nas conferências mais um espaço de divulgação de seus interesses e princípios.

Assim, na avaliação da produção legislativa, pode-se tomar o caráter de apenas uma vertente em resultados conferenciais, então outro meio considerado é o processo deliberativo, pois a “efetividade está diretamente ligada a quanto as deliberações das conferências por ela analisadas aparecem nos planos nacionais formulados pelas secretarias e ministérios ligados aos setores” (PETINELLI, 2013, apud ROMÃO, 2016, p. 9), dado que toda conferência tem como seu fruto final as deliberações, é indispensável o uso desta em uma explanação de dados consistente sobre esse processo, visto que os documentos finais relacionados a esses eventos são baseados no processo deliberativo.

### 3.3. CONFERÊNCIAS E EFETIVIDADE.

As Conferências oferecem elementos para um estudo qualitativo a respeito do método de inserção da participação social no processo de produção de políticas públicas. Este tópico é formulado para o entendimento do papel de eventos como esse na produção legislativa nacional, levando em consideração a participação como impulsionador desse processo. Buscando entender o vínculo desses fatores, os autores Pogrebinski e Santos, (2011, p. 261) explicam:

As conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam, em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. As conferências nacionais são usualmente precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados agregados das deliberações ocorridas nestes momentos são objeto de deliberação na Conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência.

Outro ponto relevante ao método conferencial é sua periodicidade. Dado que a agenda se modifica naturalmente através dos anos, em um processo de atualização de demandas, é impossível suprir as necessidades em apenas uma edição e assim encerrar o tema. As conferências são realizadas com um intervalo de tempo que varia de acordo com a necessidade, porém, muitas tem assegurado na própria legislação (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011) a exigência de tempo mínimo para realização de nova conferência sobre o tema, analisando um possível envelhecimento da agenda para aquelas políticas.

A finalidade de qualquer conferência, assim como apresentado no tópico anterior, é mobilizar as deliberações. Através destas são desenvolvidas as políticas responsivas à agenda tratada na ocasião. O funcionamento do processo deliberativo é sistemático e desta forma:

Segue não apenas um fluxo de deliberações que começam no plano local e passam pelo estadual antes de atingir o nacional, mas também internamente envolvendo etapas deliberativas que envolvem grupos de trabalho, painéis, plenárias e outras instâncias que converge na aprovação do **documento final** contendo as diretrizes para as políticas públicas (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 263).

O sistema de políticas públicas e o funcionamento das conferências são demasiadamente sinônimos. Tal funcionamento pode ser visualizado em etapas (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011), deste modo:

- 1) São convocadas, organizadas e realizadas pelo Poder Executivo;
- 2) São organizadas pelo Poder Executivo em parceria com a sociedade civil, através dos níveis federais, conselhos de políticas e grupos de trabalho, nos Ministérios e em níveis locais;
- 3) São convocadas pelo Poder Executivo, como forma de promoção de diretrizes para a formulação de políticas públicas, através da preparação e fiscalização de planos nacionais de políticas, para múltiplas áreas, setores e grupos sociais;
- 4) São participativas em nível nacional, assim, têm representatividade em interesses partidários;

Dado que foram institucionalizadas pelo Poder Executivo, as conferências impactam, através de suas deliberações, no Poder Legislativo, concentrando parte de suas demandas através de novos meios legais, que baseados na participação têm sua legitimação assegurada, principalmente como informativo no processo deliberativo. Assim, “o processo legislativo ordinário, quando acionado pelas conferências, permite ao plenário tomar uma decisão melhor informada e, assim, reduzir perdas decorrentes da sua desinformação” (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 272).

## CAPÍTULO 4 – CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO MEIO AMBIENTE – CNMAS

O objetivo do capítulo é mensurar dados sobre as políticas públicas baseadas nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA's, estas realizadas nos anos de 2003, 2005, 2008 e 2013. Utiliza-se como fonte o material legal gerado após cada Conferência, com o objetivo de responder o questionamento central deste trabalho: Variou a quantidade de material legislativo produzido de uma conferência para outra? Levando-se em consideração as relevantes áreas estratégicas correspondentes aos eixos temáticos que mediaram a agenda de cada uma destas conferências e ressaltando-se o papel da participação social como característica valorizável nesses debates, como fundamentadora de medidas viáveis nas propostas contidas nos documentos finais dos referidos eventos.

O Ministério do Meio Ambiente é a fonte de dados para a pesquisa, são utilizados documentos oficiais de cada evento para reunir os dados quantitativos e qualitativos. Além dos textos, serão apresentadas tabulações que foram formuladas com base no banco de Dados<sup>10</sup> presente da página do Ministério do Meio Ambiente, utilizando-se das deliberações<sup>11</sup> incorporadas ao texto e como meio de relacionar e/ou quantificar com as proposições legislativas informadas e estudadas. Assim teremos quadros e tabelas que apresentam tais dados e os tornam sistematizados para a análise.

Os documentos finais são nomeados como textos-base, teses e/ou relatório final, variam de acordo com a conferência ou sua etapa. Por exemplo, na primeira conferência foi lançado o texto-base para nortear as etapas iniciais nos níveis municipais e estaduais, depois, na etapa final em âmbito nacional, foi lançada a Tese como documento de conclusões finais do evento. Já na segunda conferência, o texto final recebe o nome de texto-base, unificando tanto prévias, como conclusões do evento, isso permanece na terceira conferência que tem apenas um único documento final com o nome de texto-base consolidado; na quarta conferência o documento formulado com a mesma natureza dos anteriores tem o nome de relatório final.

Como princípio e anseio das conferências, a já mencionada participação social será destacada no decorrer deste levantamento, assim como foi nos textos institucionais de cada evento, pois a participação/inclusão da sociedade civil, que também pode ser entendida como democracia participativa, foi valorizada pelos idealizadores dos eventos como filosofia central

---

10 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao-mma>>. Acessado em: 12 jan. 2017.

11 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/sistema-de-acompanhamento-das-deliberacoes>>. Acessado em: 27 mai. 2016.

de efetividade das propostas. Aqui teremos base na quantidade de participantes da sociedade civil e grupos representados/mencionados nos documentos, buscando um vínculo com os temas relevantes ao evento em particular (1º, 2º, 3º ou 4º), ou seja, a agenda que foi tratada naquele determinado evento.

#### 4.1. AS CONFERÊNCIAS EM SEUS PRINCÍPIOS E PRÁTICAS

O Texto-Base da I CNMA (2003, p. 5, grifo nosso) aponta o seguinte princípio:

[...] torna-se estratégica a parceria entre governo e sociedade na construção e na implementação das políticas públicas. Para isso, os órgãos governamentais devem atuar de forma coordenada e ter a disposição instrumentos adequados, **legislação consolidada**<sup>12</sup> e vontade política para “socioambientalizar a consciência brasileira” rumo a um padrão mais justo e sustentável.

Com interesses compartilhados entre governo e sociedade civil, ocorrendo divisão de responsabilidades, cria-se assim a consciência conjunta de que os resultados alcançados seriam mérito de ambos. Desse modo, ambos os segmentos (governamental e social) valorizaram a efetividade das Conferências.

##### 4.1.1. CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2003)

A inserção dos debates sobre meio ambiente em âmbito nacional foi fortemente estimulada pelo debate internacional. Para o início das ações ambientalistas foi necessário chegar a uma agenda consolidada, ou seja, ganhar visibilidade por estímulo de autores sociais e políticos que potencializaram a demanda. Diversos passos foram dados antes de ganhar proporções relevantes até um evento de grande magnitude. Em setembro de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – CNMA, cujo tema central foi “Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente”. Realizada no primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, convocado pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo como sua representante a ministra Marina Silva.

---

<sup>12</sup> Nota grifada, dado o questionamento chave que norteia este trabalho, baseado na legislação.

A participação social novamente era expressa nas prévias da conferência em seus princípios, pois de acordo com a apresentação do Texto-Base da I CNMA (2003, p. 3):

O ministério do Meio Ambiente – MMA e suas entidades vinculadas assumiram o desafio de implementar esse dever constitucional, convidando a população a participar da primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, com o tema Vamos Cuidar do Brasil. Esse processo pretende ampliar o debate sobre a sustentabilidade ambiental do país à luz do aperfeiçoamento e de vida nas dimensões ambiental, econômica, social, cultural e ética.

Em relação aos princípios, temos que a primeira conferência inaugurou mais que uma agenda de meio ambiente consolidada, pois teria iniciado um processo político de obtenção de resultados, baseando-se na participação da sociedade civil através de uma política inclusiva, que fundamentaria a efetividade de futuras ações a serem concretizadas pelo Ministério, com base no método de consulta prévia à população interessada. Com a inclusão social nesse contexto, havia implícito o interesse prévio em garantias de boas práticas do que seria acordado e registrado nos documentos finais das conferências, dado o caráter democrático consultivo.

A realização do evento se dá em etapas, que se inicia nos municípios, para chegar ao âmbito estadual e pôr fim ao evento central de caráter nacional: “[...] a metodologia escolhida foi a realização de pré-conferências nacionais e conferências estaduais abertas a qualquer pessoa acima de 16 anos [...] essas foram precedidas por encontros regionais e/ ou municipais” (TESE I CNMA, 2003, p. 6) gerando em média 65 mil participantes no total. Descrita como:

É compromisso do Ministério do Meio Ambiente promover a equidade de gênero e a inclusão de todas as minorias e suas políticas e junto ao demais Ministérios e instâncias governamentais [...] a sistematização optou por não listar, a cada vez, quais eram as comunidades tradicionais, a não ser nos casos de questões que afetam alguma delas especificamente. Assim, em todo o texto, onde se ler comunidades tradicionais, entenda-se: quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, coletores, caiçaras e quebradeiras de coco babaçu[...] as emendas relativas à inclusão dos povos indígenas também só foram mantidas e questões específicas e naquelas nas quais esses não estão contemplados na legislação atual. Os povos indígenas, em todas as suas etnias, portanto contemplados cada vez que o texto mencionar o cidadão, a população ou o povo brasileiro (TESE I CNMA, 2003, p. 7).

Como se pode observar, são mencionados no decorrer do texto grupos como quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, coletores, caiçaras e quebradeiras de coco babaçu, além de agricultores e povos indígenas, também é possível haver outros grupos que podem ser influenciados de maneira indireta, todos os mencionados foram participantes da

primeira conferência. Porém, através deste estudo, foi possível encontrar na página do MMA menções a representantes da sociedade civil que estiveram presentes na comissão organizadora as seguintes instituições<sup>13</sup>:

1. Associação Brasileira de Entidades e Meio Ambiente - ABEMA;
2. Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;
3. Comissão de Meio Ambiente da Câmara de Deputados;
4. Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA;
5. Fórum de ONGs e Movimentos Sociais;
6. Centrais Sindicais;
7. Povos Indígenas-COIAB;
8. Populações Afro-brasileiras;
9. Conselho Jovem da Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente;

O ideal de representatividade não era apenas direito constituído em um ambiente democrático, e sim interesse de qualificar o processo, pois “[...]vale ressaltar que a sociedade civil organizada, por meio de ONGs e dos movimentos sociais, cumpre um papel fundamental na consolidação e na ampliação das questões ambientais no Brasil e no mundo” (TEXTO-BASE I CNMA, 2003, p. 7).

Destaca-se como importante na I Conferência a consolidação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, que “surge, neste contexto, com a intenção de estabelecer um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental” (TEXTO-BASE I CNMA, 2003, p. 5). Esse sistema é anterior ao evento, pois foi baseado na lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>14</sup>, que descreve e rege a política nacional do meio ambiente, o que é importante, dada a busca por consolidação.

Também é nessa lei que se determina a responsabilidade compartilhada da preservação ambiental, ou seja, que União, Estados, Distrito Federal, município e sociedade civil têm direitos e deveres compartilhados perante a tutela do meio ambiente, assim como devem se relacionar para chegar a um consenso perante as ações a serem tomadas (TEXTO-BASE I CNMA, 2003). Dessa forma, a conferência foi utilizada para determinar as ações de funcionamento desse sistema, para melhor compreensão do SISNAMA, segue uma tabela elucidativa.

---

<sup>13</sup>Mencionadas na página do MMA. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/i-conferencia/comissao>>. Acesso em 12 dez. 2017.

<sup>14</sup> Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acessado em: 08 ago. 2017.

**Quadro 2:** Explicação sobre as competências dos órgãos que formam o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

<b>DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS</b>	<b>ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS</b>
Órgão Superior	Conselho de Governo
Órgão Consultivo e Deliberativo	Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente – MMA
Órgãos Executores	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio;
Órgãos Seccionais	Estados
Órgãos Locais	Municípios

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/10894-copia-sistema-nacional-do-meio-ambiente#participação-social>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

Dessa forma, o SISNAMA teve importância central no evento, e no que tange ao interesse deste trabalho, “fortalecer a gestão participativa com clara definição das atribuições dos conselhos de meio ambiente em relação ao Poder Legislativo, de forma a evitar conflitos” (TESE I CNMA, 2003, p. 36). A conferência, assim como diversos outros métodos de realização de políticas públicas, foi baseada em uma agenda, nesse caso entende-se como eixos centrais de debate os baseado em documentos oficiais como a Agenda 21 nacional, e legislações que foram surgindo individualmente, além de emendas apresentadas por delegados em etapas iniciais, delimitando os eixos para a primeira conferência em: Sistema Nacional do Meio Ambiente; Recursos Hídricos; Biodiversidade e espaços territoriais protegidos; Agricultura, Pecuária, recursos pesqueiros e florestais; Infraestrutura: transportes e energia; e Meio Ambiente Urbano e Mudanças Climáticas.

Com uma agenda formal formada para o evento, através dos eixos temáticos, possibilitou-se a organização de propostas e também o registro das deliberações após o debate, levando em consideração que nem todas as deliberações devam resultar em leis, podem também tornar-se ações educativas, projetos e, entre outros, meios de promover políticas públicas.

Considerando sua importância nesse processo, as deliberações são utilizadas aqui como dado quantitativo fundamental ao entendimento das proporções de alcance dessa conferência, quando comparada as demais no decorrer deste texto. Os resultados da primeira conferência podem ser visualizados na seguinte tabela:

**Tabela 1** – Quantidade de deliberações por eixo temático correspondentes à 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – I CNMA (2003).

<b>Eixos Temático</b>	<b>Quantidade de deliberações</b>
1.Sistema Nacional do Meio Ambiente	29
2.Recursos Hídricos	35
3.Biodiversidade e espaços territoriais protegidos	45
4.Agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e florestais	109
5.Infraestrutura: transportes e energia	85
6.Meio Ambiente Urbano	63
7.Mudanças Climáticas	5
8. Descentralização, Participação e Controle Social	33
9. Mecanismos Econômicos e Financeiros	39
10.Informação, Comunicação, Capacitação e Educação Ambiental	39

Fonte: Elaborado pelo próprio autor através do levantamento das deliberações fornecidas pelo MMA. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/i-conferencia/deliberacoes>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

O texto base é divergente dos itens do processo deliberativo, pois no texto são apresentados apenas os eixos de 1 a 7 (tabela 1), porém, no processo de levantamento dos dados foram encontrados assuntos correspondentes aos eixos de 8 a 10 (tabela 1), possivelmente foram delimitados com base nas propostas, dado que não fogem aos temas propostos, porém são de demasiada importância nos processos e nos futuros resultados, que, como observa-se, tratam de temas relacionados a aparato institucional que ampara as ações deliberativas. Lembrando que, como foi a primeira conferência sobre o assunto, teve responsabilidade em institucionalizar os processos para as próximas conferências.

#### 4.1.2. II CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2005)

A segunda Conferência Nacional do Meio Ambiente foi realizada de 10 a 13 de dezembro de 2005, dois anos após a primeira, sua temática central foi a “Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais”. Assim como a primeira, esta foi realizada durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, e quem representava o Ministério do Meio Ambiente era a ministra Marina Silva, que manteve o apelo para essa nova rodada de debates através do *slogan* “Vamos cuidar do Brasil”.

Esse evento teve como seu ponto de partida a avaliação do andamento dos acordos/deliberações fechados na primeira conferência (2003), e ressaltou o papel da Secretaria Especial de Meio Ambiente, fundada em 1973, e precursor do SISNAMA, considerando, dessa forma, que a referida secretaria já seguia os princípios que norteiam as conferências, como descrito:

[...] a primeira vez que, em ampla mobilização, ambientalistas, empresários, governos, estudiosos, comunidades tradicionais, indígenas, sindicatos, entre outros, segmentos da sociedade se reuniram para compartilhar propostas à política pública de meio ambiente do País (TEXTO-BASE II CNMA, 2005, p. 7).

Considerando-se o papel dos órgãos responsáveis e sua área de atuação nas políticas ambientais, por mais que o Ministério do Meio Ambiente seja o órgão central neste processo, com a consolidação do SISNAMA, a partir da conferência anterior, a gestão tornou-se compartilhada, promovendo melhor eficiência nas tomadas de decisão que acarretam no processo de andamento das deliberações, dessa forma a “[...] execução das deliberações vem procurando viabilizar as condições objetivas de ordem administrativa, financeira, jurídica, política e institucional que permitam a implementação das decisões da Conferência” (TEXTO-BASE II CNMA, 2005, p. 7).

Há necessidade de forte aporte legal para que os órgãos que compõem o SISNAMA consigam implementar ações exitosas, como demonstra o argumento exposto a seguir:

[...] Cabe destaque à gestão compartilhada entre Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, Ministério da Justiça e Polícia Federal na realização de um intenso trabalho de investigação que tem culminado na deflagração de grandes operações policiais que estão desmontando quadrilhas especializadas em crimes ambientais no Brasil (TEXTO-BASE II CNMA, 2005, p. 7).

Com uma base legislativa bem formulada e de amplo espectro, as políticas regulatórias serão melhor desempenhadas no que corresponde a situações de combate a crimes ambientais, e que a descentralização através dos órgãos e poderes responsáveis por tais ações se torna mais eficiente que a responsabilidade centralizada no MMA. Outra característica que pode ser observada é que a participação social continua enfática e tende a se expandir, homogeneizando-se com os papéis dos órgãos governamentais, valorizando esse respaldo de caráter interdisciplinar, que possibilita agir em amplo aspecto e em diversas áreas, possibilitando que tais políticas se tornem amplas e adaptáveis a quaisquer situações, como descrito a seguir:

A extensão é uma natural motivação interdisciplinar dos debates, das propostas e das ideias que os subtemas suscitam e comportam, reafirmam a condição de integralidade da política ambiental. Isso implica em uma corresponsabilidade entre governo, em todos os seus segmentos e esferas, e a sociedade civil na aplicação da política de meio ambiente (TEXTO-BASE II CNMA, 2005, p. 9).

Observando-se o Texto Base dessa Conferência, pode-se perceber que no que se refere à participação da Sociedade Civil, os documentos apontam o protagonismo dos atores que se encontram na seguinte listagem<sup>15</sup>:

1. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA;
2. Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA;
3. Instituto ETHOS;
4. Grupo de Trabalho Amazônico – GTA;
5. Central Única dos Trabalhadores – CUT;
6. Força Sindical;
7. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST;
8. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG;
9. União Nacional de Estudantes – UNE;
10. União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES;
11. Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR;
12. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – FBOMS;
13. Movimento Nacional dos Pescadores – MONAPE;
14. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC;
15. Grupo Pesquisador em Educação Ambiental – GPEA;

Percebe-se crescimento acentuado no número de instituições da sociedade civil na Comissão Organizadores Nacional da segunda CNMA, apenas as organizações da sociedade civil de posição 1, 2 e 12 se repetem na listagem da primeira para a segunda Conferência. Porém, nessa rodada de debate, destaca-se do Texto-Base da II CNMA (2005, p. 8, nosso grifo): “não se trata agora, [...], de inaugurar uma forma de participação do povo brasileiro na definição de uma política ambiental, mas de aprofundar e **ampliar a participação e o controle social** sobre as ações de governo na área do meio ambiente”. Através do grifado, fundamenta-se mais um argumento aqui trabalhado, pois a participação não era exclusivamente consultiva, mas também baseada em acompanhamento, agindo como poder monitorador. Como também demonstra o seguinte trecho do Texto-Base da II CNMA (2005, p. 7, nosso grifo):

---

<sup>15</sup> Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/ii-conferencia/comissao>>. Acesso em 12 dez. 2017.

O compromisso do atual governo com a consolidação da democracia participativa é reafirmado pela adoção de iniciativas que envolvem os diversos setores sociais na construção das políticas públicas e no exercício do controle da gestão. A II Conferência Nacional do Meio Ambiente cumpre o seu papel nesse processo ao convocar a sociedade para mais uma vez fazer o balanço das ações do governo na área ambiental e, acima de tudo, pautar as lutas e as tarefas para os próximos anos.

A segunda Conferência inaugura a metodologia de porcentagens de representações, assim “o modelo de participação adotada pela II CNMA garante a proporcionalidade de 50% da delegação aos movimentos sociais e às Organizações Não-Governamentais; 30% ao setor empresarial, e 20% ao setor governamental” (TEXT0-BASE II CNMA, 2005, p. 9). Através desse sistema, viabiliza-se maior proporção de inserção social nestes eventos.

Dado o caráter enfático de que propostas se tornem práticas, considerando que a temática exposta desde o tema central desse evento não caracteriza meio ambiente natural como exclusividade, estendendo-se aos meios produtivos e o fornecimento de matérias-primas, como mencionado anteriormente, a participação do meio empresarial torna-se de grande relevância, principalmente pelos eixos temáticos presentes nessa segunda conferência, singulares a quaisquer segmento social e empresarial, são estes: Biodiversidade em Florestas; Qualidade ambiental nos Assentamentos Humanos; Água e Recursos Hídricos; Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável; e Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável.

Fundamentando-se nesses eixos temáticos, que são baseados na agenda de políticas para o evento, e através desse estudo, a Tabela 2 inspira-se no processo deliberativo da segunda CNMA:

**Tabela 2 – Quantidade de deliberações por eixo temático correspondentes à 2ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – II CNMA (2005).**

<b>Eixos Temático</b>	<b>Quantidade de deliberações</b>
1.Biodiversidade em Florestas	120
2.Qualidade ambiental nos Assentamentos Humanos	105
3.Água e Recursos Hídricos	121
4.Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável	88
5.Fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e Controle Social	72

Fonte: Dados formulados pelo autor através do levantamento das deliberações fornecidas pelo MMA. Disponível em:< <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/ii-conferencia/deliberacoes>>. Acessado em: 10 mai. 2017.

Ao contrário da primeira CNMA, essa conferência não gerou novos eixos após sua finalização (na 1º CNMA, surgiram os eixos: Descentralização, Participação e Controle Social;

Mecanismos Econômicos e Financeiros; Informação, Comunicação, Capacitação e Educação Ambiental) ficou restrita aos assuntos acordados inicialmente, demonstrou, com base no exposto anteriormente, que sua intensão era o fortalecimento das metas traçadas anteriormente, assim como melhorar significativamente a metodologia utilizada.

Como visto no sistema de proporcionalidade participativa e na cooperação entre órgãos responsáveis e sociedade civil engajada, em comparado com a primeira tabela correspondente à I CNMA, percebe-se o crescimento quantitativo das deliberações. Por exemplo: na primeira conferência as deliberações relacionadas ao eixo da Biodiversidade ficaram com 45 deliberações sobre o tema, porém, na segunda conferência, esse número cresceu para 120 deliberações. A agenda também se modificou, promovendo o fortalecimento do SISNAMA, inaugurado na primeira conferência.

#### 4.1.3. III CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2008)

A terceira Conferência Nacional do Meio Ambiente foi realizada de 7 a 10 de maio de 2008, em Brasília – DF, prosseguiu seu embasamento no slogan “Vamos Cuidar do Brasil”, porém teve a temática central voltada às “Mudanças Climáticas”, e foi realizada no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e na ocasião o Ministério do Meio Ambiente ainda era chefiado pela Ministra Marina Silva.

Pode-se afirmar que o referido governo deu luz a uma agenda ambiental que havia caminhado a passos lentos em tempos anteriores, trazendo a necessidade de pauta para o debate de tais políticas, porém a maior importância nesses dois mandatos se deu nos processos de democracia participativa, não se pode afirmar que exclusivamente das conferências ambientais, porém “os processos de participação popular são inseparáveis da fisionomia do governo Lula” (TEXTO-BASE III CNMA, 2008, p. 5).

Essas ações inclusivas são indissociáveis dos planos desse governo, assim como o andamento do processo de rodadas de debate que se deram, tornando-se claros na terceira conferência, dado que “[...] não apenas pelo aspecto central de incorporar vastos setores populares à disputa dos recursos públicos, mas também por outro aspecto, não menos relevante: induzir processos de democracia participativa” (TEXTO-BASE III CNMA, 2008, p. 5).

Seria a efetividade sinônimo de democracia participativa? Uma indagação que se torna pulsante no decorrer deste texto ao demonstrar que conferências realizadas em um ambiente garantido democraticamente aumentam o grau de participação. Considerando-se o modo como

essa inclusão se deu, pode não ser o mais eficiente, pois haveriam outros modelos que possibilitariam melhor visibilidade de grupos específicos, porém, através deste processo se “[...] planta uma semente nova na cultura política da sociedade brasileira: a noção de que cidadão é portador de direitos, não apenas destinatário de favores ou consumidor de serviços públicos” (TEXTO-BASE III CNMA, 2008, p. 5).

O que distingue a III Conferência é que o modelo de participação foi mais abrangente. Como demonstra o Texto-Base Consolidado da III CNMA (2008, p. 5), que diz: “[...] ouvimos a voz da periferia das metrópoles e das populações ribeirinhas. Os quilombolas e os empresários, a juventude e os educadores, as mulheres rendeiras e os operários, os pescadores e os grupos de hip-hop”.

Em contrapartida, na comissão<sup>16</sup> organizadora desse evento, há a menção a diversas instituições que representam a sociedade civil e conseqüentemente grupos interessados, são essas:

1. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ;
2. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA;
3. Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA;
4. Instituto ETHOS;
5. Associação Nacional de Jornais – ANJ;
6. Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT;
7. Grupo de Trabalho Amazônico – GTA;
8. Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo –APOINME;
9. Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB;
10. Povos Indígenas na COP 8;
11. Movimento Nacional dos Pescadores – MONAPE;
12. Comunidades Quilombolas;
13. Central Única dos Trabalhadores – CUT;
14. Força Sindical;
15. Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil – FETRAF;
16. Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ;
17. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST;
18. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG;
19. União Nacional de Estudantes – UNE;

---

<sup>16</sup>Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/iii-conferencia/comissao>>. Acesso em 12 dez. 2017.

20. União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES;
21. Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU;
22. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC;
23. Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas – FBMC;
24. Fórum Nacional Lixo e Cidadania;
25. Conselho Jovem do Meio Ambiente;
26. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;
27. Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH;
28. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES;
29. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Deputados – CMADS;
30. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal – CMA;
31. Rede Brasileira de Educação Ambiental – REBEA;
32. Rede Brasileira de Agendas 21 Locais;
33. Serviço Florestal Brasileiro – SFB;
34. Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM;
35. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES;
36. Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS;
37. Frente Nacional de Prefeitos – FNP;
38. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – FBOMS;

Novamente ocorreu crescimento acentuado no número de instituições representantes da sociedade civil que foram participantes, como percebe-se, ao comparar a listagem da segunda Conferência, temos a repetição dos grupos numerados acima com 2, 3, 4, 7, 11, 13, 14, 18, 19, 20, 22, 26, 29 e 38.

A peculiaridade maior é o papel de grupos musicais em eventos de tal natureza, e nesse momento, percebe-se que a chave desse debate é justamente a quebra de singularidade entre os termos meio ambiente e a concepção biológica de natureza, trazendo à luz a pluralidade e conscientização sobre o meio **ambiente**, com grifo na segunda palavra, para assim criar a concepção que ambiente é um espaço partilhado por vários; tanto povos ribeirinhos quanto grupos musicais devem ter voz para somar tudo o que for positivo nesse processo.

Quando se avalia a agenda para a 3ª Conferência, observa-se que a mesma tomou um modelo particular, se comparado com as anteriores. Esta abordou seus eixos temáticos e requalificou os temas já abordados nos eventos anteriores, os alocando em duas instâncias, são essas: **1) Mitigação**, que é quando se busca reduzir, remediar ou amenizar determinadas condutas, buscando uma melhor eficiência das ações a serem acordadas. Neste eixo foram enquadradas deliberações referentes aos seguintes temas: florestas, agropecuária, energia, resíduos, edificações, indústria e transporte; **2) Adaptação**, que é quando as condutas anteriores não atingem o resultado esperado, logo, passaram por novas deliberações os seguintes temas: recursos hídricos, saúde, zona costeira e marinha, agropecuária, assentamentos humanos, ecossistemas naturais; dessa forma, temas que se repetem em ambos os eixos demonstraram necessidade de novas discussões, ou, com intuito de melhora no já alcançado, foram requalificados. Além dessa “reciclagem” realizada nos dois primeiros eixos, foram propostos mais dois novos eixos que potencializariam as políticas nacionais, são estes: pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e educação e cidadania ambiental (TEXTO-BASE III CNMA, 2008).

Para melhor compreensão dessas duas etapas, foi formulada, assim como nas Conferências anteriores, a tabela relacionada ao processo deliberativo. Separam-se os eixos temáticos da mesma forma como foram trabalhados na CNMA:

**Tabela 3: Quantidade de deliberações por eixo temático correspondentes à 3ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – III CNMA (2008).**

<b>Eixos Temático</b>	<b>Quantidade de deliberações</b>
<b>1. MITIGAÇÃO</b>	
1.1. Energia, Qualidade do ar e Mudanças Climáticas	33
1.2. Resíduos Especiais, resíduos tóxicos e áreas contaminadas	23
1.3. Edificações	27
1.4. Indústria	42
1.5. Transportes	25
<b>2. ADAPTAÇÃO</b>	
2.1. Meio Rural e Agropecuária	39
2.2. Fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	76
2.3. Saúde	17
2.4. Zona Costeira e Marinha	32
2.5. Assentamentos Humanos	27
2.6. Ecossistemas Naturais	47
<b>3. PESQUISA E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO</b>	34
<b>4. EDUCAÇÃO E CIDADANIA AMBIENTAL</b>	156
<b>5. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE</b>	5

Fonte: Dados formulados pelo autor através do levantamento das deliberações fornecidas pelo MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/iii-conferencia/deliberacoes>>. Acessado em: 10 mai. 2017.

Percebe-se na Tabela 3 que o item 5 se diverge dos eixos temáticos, esse tema, “Institucionalização da Conferência Nacional do Meio Ambiente”, através de cinco deliberações, determinou parâmetros para o funcionamento das próximas conferências, seguindo valores de transparência, participação, reavaliação de propostas anteriores e reformulações, se necessário.

Dentro do segmento **adaptação** ocorre a relação entre temas antes tratados separadamente, ou em outro eixo, dada a agenda da época e a necessidade. Como foi o caso da crise hídrica, com a falta de chuvas, ocorreu a redução acentuada dos níveis dos reservatórios, que influenciou na distribuição de água para os grandes centros urbanos e até mesmo na produção de energia nas hidrelétricas. Temas ambíguos em sentido tiveram seu tratamento díspar, como foi o caso de assentamentos humanos e edificações que para não serem tratados conjuntamente foram “atualizados”.

O mesmo possibilitou este estudo ao determinar o acompanhamento das ações das conferências através de bancos de dados que possibilitem o acesso ao público, assim como instituiu o modelo de conferência como método de formulação e reformulação. Como método de políticas públicas ambientais constantemente atualizadas e acessíveis, também é possível visualizar o crescimento de proposições deliberativas.

#### 4.1.4. IV CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2013)

A quarta e última Conferência Nacional do Meio, realizada de 24 a 27 de outubro de 2013, ocorreu com um intervalo de quase o dobro do período em relação às anteriores. Como as primeiras eram realizadas a cada dois e três anos de intervalo (2003, 2005 e 2008), a quarta demorou quase cinco anos para ser realizada (2013), e esta não foi a única característica que a diferencia, esse evento foi realizado no primeiro mandato da então Presidente Dilma Rousseff, e, na ocasião, o Ministério do Meio Ambiente era representado pela ministra Isabela Teixeira.

Prezando pelos princípios participativos já presentes nos eventos anteriores relacionados ao tema e pelo modelo de realização baseado em níveis (de local para nacional), a conferência foi instituída com o clássico slogan, “Vamos cuidar do Brasil”, e teve como temática central os Resíduos Sólidos.

A temática resíduos sólidos nesse momento tem o interesse de converter termos anteriores em novos conceitos, que difundidos poderiam influenciar na economia, ou seja, o que antes era chamado de lixo, agora seria resíduo sólido, e este, se tivesse o trato adequado,

poderia passar por processo de reciclagem ou ser convertido em meios de energia, como é o caso do bagaço da cana-de-açúcar, que a própria usina utiliza como combustível de suas fornalhas.

O tema meio ambiente é singular a desenvolvimento sustentável, e através do processo participativo característico dessas conferências, dado que o tema central da 4ª Conferência foi Resíduos Sólidos, surgiu a necessidade de convidar ao debate do assunto pessoas que vivenciam a realidade em seu cotidiano, através da participação de catadoras e catadores de materiais recicláveis que somariam suas ideias para promover políticas de mudanças (RELATÓRIO FINAL IV CNMA, 2013).

Os documentos finais não são claros sobre o perfil da representação presente na Conferência, mas novamente consideram-se representados através das instituições que participaram da Comissão<sup>17</sup> Organizadora Nacional, são essas:

1. Centro Multidisciplinar de Estudos em Resíduos Sólidos – CeRSOL;
2. Universidade de São Paulo - USP;
3. Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR;
4. Conselho Nacional de Seringueiros – CNS;
5. Coletivo de Entidades Negras de Minas Gerais – CEN – MG;
6. Central Única dos Trabalhadores – CUT;
7. Força Sindical;
8. Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE;
9. Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública – ABLP;
10. Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM;
11. Rede Brasileira de Agendas 21 Locais – REBAL;
12. União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES;
13. União Nacional dos Estudantes – UNE;
14. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG;
15. Instituto Nacional de Pesquisas e Defesa do Meio Ambiente – IMA;

Percebe-se um evento contrário em comparação às três Conferências anteriores, nesta, o número de instituições da sociedade civil teve queda expressiva. Comparado com a listagem da 3ª Conferência, temos uma diferença de 38 para 15 instituições que representam a sociedade

---

<sup>17</sup>Listagem completa. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/Livreto\\_CNMA\\_texto-orientador-FINAL.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/Livreto_CNMA_texto-orientador-FINAL.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2012.

civil, é mais que a metade. Se observarmos as listagens, percebe-se a presença das instituições de número 4, 6, 7, 10, 11, 13 e 14 novamente na quarta Conferência.

Outra novidade nessa Conferência foi a inovação dos processos de ampliação de participação com a inclusão da conferência virtual, conforme Relatório Final da IV CNMA (2013, p. 5):

[...]Foram 224 Conferências Livres que reuniram 25 mil pessoas em 26 estados. Já a Conferência Virtual, que aconteceu de 26 de agosto a 10 de setembro de 2013 por meio do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, parceira do Ministério do Meio Ambiente, contou com a participação de três mil pessoas. E outra grande contribuição para o debate da PNRS foi a organização da CNMA em painéis temáticos”.

Dessa forma, pode-se observar que a dinâmica das conferências não se resume à etapa nacional e seus quatro dias, como informado em seus documentos, e sim demanda maior tempo, dado que a sistemática de participação iniciada nas Conferências Municipais, Regionais e Estaduais desenrolou-se em um período maior de tempo, até encaminhar suas ementas ao evento nacional, e assim passar pelo processo deliberativo.

Os números referentes às etapas estaduais e municipais se mesclam aos dados referentes às conferências virtuais, que por meio desse novo método tecnológico possibilitaram alocar grupos que têm representação em diversos pontos geográficos em um ambiente online de debate. Além dessa inovação, tivemos as Conferências livres, que têm menor grau de institucionalização, porém tem força informacional ao levar grupos de menor representação ao debate, além dos painéis temáticos, que possibilitaram estudos e avaliações sobre temas relevantes naquele momento, e que seriam incorporados à agenda daquele evento.

O texto oficial dessa Conferência também conta com um maior grau de descrição dos processos de realização do evento, ao contrário das anteriores, que tinham maior teor temático, com as deliberações e acordos firmados, prezando por seguir a cultura de eixos temáticos à conferência, que foram os seguintes: Produção e Consumos Sustentáveis; Redução dos Impactos Ambientais; Geração de Trabalho, Emprego e Renda; e Educação Ambiental (RELATÓRIO FINAL IV CNMA, 2013).

Esses eixos foram diferenciados no que tange as conferências anteriores, pois não foram nomeados por processo deliberativo e sim como ações prioritárias, que podem corresponder a uma deliberação, porém foram reduzidas a um número restrito de quinze para cada eixo, como observado na tabela seguinte:

**Tabela 4: Quantidade de ações prioritárias por eixo temático correspondentes à 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – IV CNMA (2013).**

Eixos Temáticos	Quantidade de ações prioritárias
1. 1. Produção e Consumos sustentáveis	15
2. Redução dos Impactos Ambientais	15
3. Geração de Trabalho, Emprego e Renda	15
4. Educação Ambiental	15

Fonte: Dados formulados pelo autor através do levantamento das ações prioritárias fornecidas pelo MMA. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/iv-conferencia/deliberacoes>>. Acessado em: 10 mai. 2017.

Percebe-se na Tabela 4 que a metodologia aplicada nessa conferência se torna concisa e limitada ao determinar temáticas tão abrangentes em pequenos espaços, tornando a abertura de debates feitos no início do processo menos qualitativa ao compactar tais demandas, além de restringir os eixos temáticos (também de menor número). Lembrando das propostas presentes nas Conferências Anteriores, onde a expansão da participação possibilitaria também o crescimento das deliberações, com o engessamento dos processos em números fechados, temos a limitação de políticas.

#### 4.2. CONFERÊNCIAS EM NÚMEROS

O quantitativo de cada conferência expõe-se em duas etapas, seguindo a proposta inicial: 1) As explanações sobre participação e representação social, visando responder a forma que aconteceu a representação pelos delegados, além do quantitativo de público que correspondeu a cada conferência; 2) A efetividade legislativa, como recorte desta pesquisa, busca-se responder o quantitativo referente aos meios legais derivados de cada edição de debate em comparado as demais, considerando os eixos temáticos apresentados por cada conferência.

##### 4.2.1. Participação Social nas Conferências Nacionais de Meio Ambiente

A participação social, ou democracia representativa, teve um papel de grande relevância no andamento e nos resultados das conferências nacionais do meio ambiente, apesar da imprecisão dos documentos quanto ao perfil dos participantes, instituições e público, porém os números totais apontam o crescimento da participação/representação.

Os dados referentes às proporções participativas nesses eventos apresentam-se nos números de indivíduos, considerando as pessoas que participaram de alguma etapa no processo

de realização das conferências, as que estiveram na fase nacional, assim como os delegados desta.

**Quadro 3: Número de Participantes das Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMA's).**

<b>CNMA (Ano de realização)</b>	<b>Total de indivíduos participantes</b>	<b>Indivíduos que participaram da etapa nacional</b>	<b>Delegados</b>
I CNMA (2003)	65 mil	1500	912
II CNMA (2005)	86 mil	1700	1337
III CNMA (2008)	115 mil	1800	1269
IV CNMA (2013)	200 mil	2000	1087

Fonte: Dados formulados pelo autor através dos dados presentes no RELATÓRIO FINAL da IV CNMA (2013, p. 61).

Pode-se perceber no Quadro 3 o crescente número de participantes e o breve declínio de delegados, dado que na última edição o número foi reduzido em comparado aos demais, porém “desde a I CNMA são realizadas pesquisas para conhecer o perfil dos delegados. Contudo, há dados detalhados, apenas da II CNMA e [...] da IV CNMA, no caso [...] I CNMA e III CNMA, há apenas relatórios parciais” (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 61). Entretanto, pode-se avaliar como positivo o crescimento participativo no decorrer das CNMA, porém houve déficit de representação delegada na última.

A participação deu-se ao iniciar a convocação e conscientização popular através de publicidade, com o interesse de angariar o maior número de participantes. Após esse processo, se deram as primeiras etapas em conferências municipais e regionais, onde as emendas aprovadas eram encaminhadas às Etapas Estaduais, assim, gerando uma agenda melhor formulada. Após as rodadas estaduais, encaminhavam-se emendas aprovadas nessa fase para a última em âmbito nacional. Nessa plenária seguiram-se as deliberações finais e, como visto na última conferência, as ações prioritárias; porém o perfil desses delegados aparece implícito nas três primeiras conferências, dado que os mesmos são representantes de grupos de interesse e são estes que recebem voz nesse processo.

Na quarta conferência ocorreu esse levantamento e, com isto, podemos traçar os perfis dos delegados baseando-se nos dados apresentados no Relatório Final da IV CNMA (2013, p. 61): A maioria dos participantes é composta por homens (57%) da faixa etária de 35 a 54 anos, ao contrário da primeira conferência que eram 66% dos participantes e 58% da faixa etária mencionada. Quando se analisa a distribuição representativa por segmento social, temos que da primeira para a última CNMA houve declínio na representação governamental para 20% de

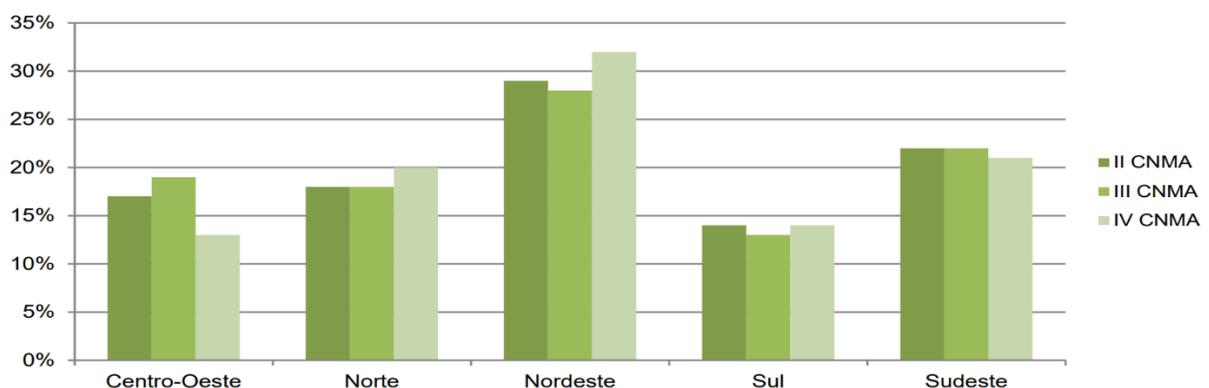
representação, enquanto os segmentos empresarial e social ganham espaço com 30% o primeiro e 50% o segundo.

Têm-se outros dois dados consideráveis: 1) a escolaridade; 2) a renda familiar mensal dos delegados. Como forma de considerar o nível de escolarização dos mesmos e de classe social, considerando a renda, lê-se no Relatório Final da IV CNMA (2013, p. 61): “[...]Os delegados apresentam um alto nível de escolaridade, a maioria (67%) tem nível superior completo. A renda familiar é relativamente alta: 28% estão entre 5 e 10 salários mínimos, e 26% a partir de 10 salários mínimo”. Geralmente o público era composto por professores universitários e pesquisadores.

Levando-se em conta as quatro conferências sobre o tema, os delegados mantiveram os padrões referentes a nível de escolaridade, “[...] a maioria (67%) tem nível superior completo e apenas 9% não concluiu o ensino médio” (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 68).

Ocorreu uma breve variação na faixa de renda familiar mensal desses delegados, com comparação nas quatro conferências, como descrito: “[...]Tem apresentado o mesmo padrão, com um suave aumento na proporção de rendas inferiores a 10 salários mínimos (cerca de 1% a cada faixa) e uma leve queda de faixa de renda familiar a partir de 10 salários mínimos (28% para 26%) (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 61).

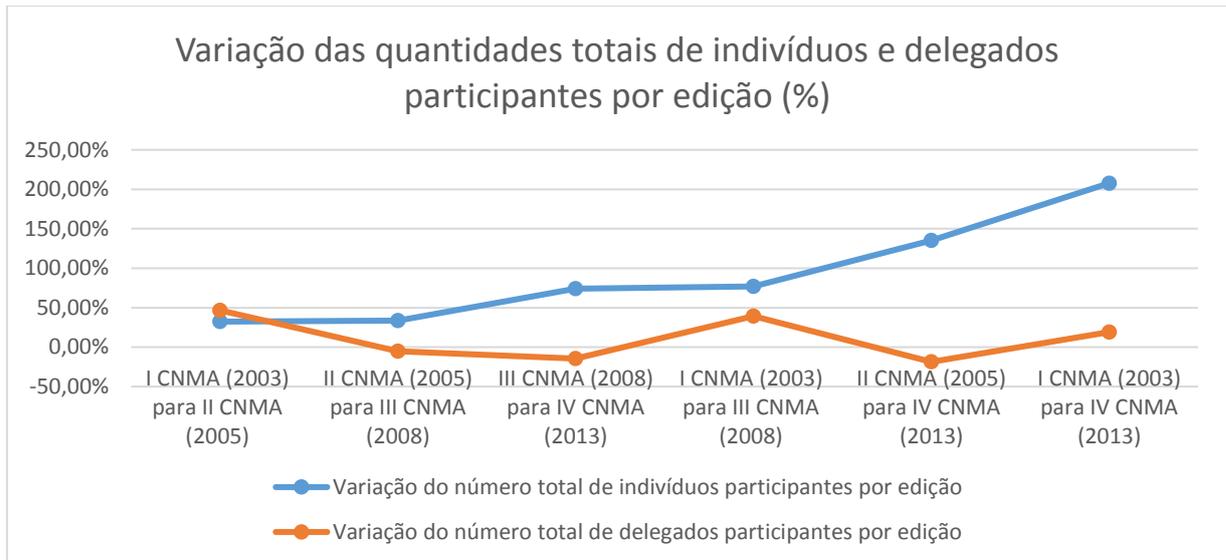
Em relação à representação por distribuição geográfica, temos um comparador baseado na última conferência que diz: “a região de origem dos delegados diferiu pouco [...] o Sul (14%), e o Sudeste (21%) mantiveram suas cotas de participação, enquanto o Norte (de 18% a 20%) e o Nordeste (de 28% a 32%) tiveram um pequeno aumento” (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 61), dessa forma, observa-se pouca divergência em porcentagem de uma região para outra, assim como de conferência para conferência, como pode-se observar no gráfico a seguir:



**Gráfico 1: Região Geográfica dos Delegados nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA.**

Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RelatorioFinal4CNMA\\_WEB.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RelatorioFinal4CNMA_WEB.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2017.

Com base no estudo dos Documentos Finais das Conferências e após cálculos de proporcionalidade foi possível formular o gráfico 2, que apresenta de maneira elucidativa a variação de quantidade de participantes através de duas análises: 1) A quantidade de indivíduos participantes informados por edição das CNMA; 2) A Quantidade de delegados representantes da sociedade civil votantes em cada edição das CNMA.



**Gráfico 2: Porcentagem de variação na quantidade de indivíduos e delegados participantes das Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA.**

FONTE: Dados formulados pelo autor através dos dados presentes no RELATÓRIO FINAL da IV CNMA (2013, p. 61).

Com base nos dados coletados e após cálculos de porcentagem<sup>18</sup> (Gráfico 2), obtém-se resultados expressivos na variação da participação da sociedade civil de uma Conferência para outra, temos:

- 1) Da 1º para a 2º CNMA: Crescimento de 32,31 % no número de indivíduos participantes e aumento de 46,60 % do número de delegados;
- 2) Da 2º para a 3º CNMA: Crescimento de 33,72% de crescimento no número de indivíduos participantes e redução de 5,08% do número de delegados;
- 3) Da 3º para a 4º CNMA: Crescimento de 73,91% no número de indivíduos participantes e redução de 14,34 % do número de delegados;

<sup>18</sup> Utilizando-se do cálculo de porcentagem para se formular o gráfico 2, com base na fórmula  $\frac{x}{y} - 1 \times 100 = (\%)$ , temos II CNMA/ I CNMA – 1 x 100 = Porcentagem de diferença de uma para outra, e repetindo o cálculo quando comparado da 2º para a 3º CNMA, da 3º para a 4º CNMA, da 1º para a 3º CNMA e da 2º para a 4º CNMA, no correspondente a quantidade de indivíduos participantes e representatividade de delegados.

- 4) Da 1º para a 3º CNMA: Crescimento de 76,92 % no número de indivíduos participantes e aumento de 39,14 % do número de delegados;
- 5) Da 2º para a 4º CNMA: Crescimento de 135,29% no número de indivíduos participantes e redução de 18,69% do número de delegados;
- 6) Da 1º para a 4º CNMA: Crescimento de 207,69% no número de indivíduos participantes e aumento de 19,18% do número de delegados.

Observa-se a oscilação na quantidade de delegados participantes, possivelmente dada a metodologia da organização para o processo deliberativo que variou de uma edição para outra, porém a quantidade total de indivíduos teve um crescimento acentuado, mantendo-se em constante crescimento, também por causa da atualização dos métodos institucionalizados de incorporação do público interessado nesse debate.

#### 4.2.2. Efetividade legislativa das Conferências Nacionais do Meio Ambiente

Como explanado no início desta exposição, um dos interesses na avaliação das Conferências são os subsídios que oferecem nas políticas públicas ambientais e possibilitam que estas se desenvolvam de maneira eficiente. É preciso observar que nem todas as resoluções das conferências se tornam matérias legislativas, mas podem se desdobrar em projetos ou ações práticas que lhes correspondam.

Desse modo, os dados a seguir apresentados correspondem às proposições legislativas de uma conferência para outra, sem desqualificar ou hierarquizar quaisquer tipologias (leis, decretos, portarias). Então, considera-se que quaisquer tipos de legislação gerada com o intuito de amparo ao desenvolvimento sustentável e/ou meio ambiente sejam positivas às suas finalidades. Através da democracia participativa, a legislação tem crescimento efetivo, como demonstra este trecho:

Segundo pesquisa realizada em 2009/2010 pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – Iuperj e a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ, as Conferências Nacionais impulsionaram a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, por meio de uma prática participativa e deliberativa, a democracia participativa no Brasil (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 7).

Verificando-se a importância de tal material, delimitaram-se as CNMA's como base de estudo para tais explanações, e aqui o método utilizado foi o levantamento legislativo nos

órgãos de competência (Congresso Nacional<sup>19</sup> e Ministério do Meio Ambiente). Todavia, baseado no princípio da publicidade<sup>20</sup>, o MMA disponibiliza em sua plataforma digital todos os dados referentes às CNMA's. Para prosseguir com o processo de participação e monitoramento da sociedade civil, o método participativo das conferências deve permanecer em constante expansão e aperfeiçoamento, assim como a atualização dos dados disponíveis na página do Ministério, pois é através desta se torna possível o levantamento e análise dos dados referentes ao Meio Ambiente.

Os dados disponibilizados pelo MMA não são classificados como os eixos temáticos das Conferências, ponderando que os temas mudam de uma edição para outra, os assuntos são unificados pelo grau de correspondência que têm entre si. São estes: água, apoio a projetos, áreas protegidas, biodiversidade, bioma, cidades sustentáveis, clima, desenvolvimento rural, geral, gestão territorial, governança ambiental, patrimônio genético, responsabilidade socioambiental e segurança química.

Para melhor compreensão desse sistema de controle dos dados, temos o exemplo: No tema Biodiversidade existem os subgrupos - Agro biodiversidade, Biodiversidade Aquática, Espécies Ameaçadas de Extinção, Espécies Exóticas Invasoras, etc.; vinculando com os eixos temáticos das CNMA, temos que esses assuntos foram tratados na 1ª através do eixo – Biodiversidade e espaços territoriais protegidos, na 2ª pelo eixo – Biodiversidade em Florestas e na 3ª pelo eixo – Ecossistemas Naturais. Utiliza-se do quadro a seguir para melhor sistematização:

**Quadro 4: Relação entre os Temas Legislativos apresentados pelo MMA e Eixo temático das Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA.**

Tema Central	Subtema	Conferência (Ano)	Eixo da Conferência
Biodiversidade	Agro biodiversidade	1º CNMA (2003)	Biodiversidade e espaços territoriais protegidos
	Biodiversidade Aquática	2º CNMA (2005)	Biodiversidade em Florestas
	Espécies Ameaçadas de Extinção	3º CNMA (2008)	Ecossistemas Naturais
	Espécies Exóticas Invasoras	4º CNMA (2013)	Não há

Fonte: Dados formulados pelo autor através dos dados disponíveis na página do MMA, disponível em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao-mma>> e dados presentes no RELATÓRIO FINAL da IV CNMA (2013).

<sup>19</sup> O poder legislativo brasileiro é exercido pelo Congresso Nacional, o qual tem a atribuição constitucional para legislar sobre todas as matérias de competência da União (art. 48) (FACHIN, Z. 2012, p. 423)

<sup>20</sup> O processo legislativo deve obedecer ao princípio da publicidade. Os atos praticados durante o processo de elaboração da lei são públicos (FACHIN, Z. 2012 p. 447).

Os temas legislativos são classificados de acordo com similaridades com os eixos temáticos das CNMAs e disponíveis para consulta pública na página do Ministério do Meio Ambiente. Levando em consideração as legislações anteriores às CNMAs, que possivelmente influenciaram nas políticas que viriam a ser tratadas, como o caso do SISNAMA<sup>21</sup>, foram catalogadas todas as leis, decretos e portarias presentes nesse banco de dados, mesmo aquelas anteriores às Conferências.

Considerando-se sempre a natureza de revisão das questões de uma CNMA para outra e as devidas atualizações das questões ao momento histórico, onde cada Conferência é tida como uma nova rodada de debates, inserindo novas demandas e revitalizando as anteriores.

Analisando-se o exposto, segue-se quadro de natureza legislativa, que expõe a quantidade de meios legislativos (leis, decretos, portarias, etc.) distribuídos pelas edições de CNMA.

**Quadro 5: Quadro legislativo, referente às Conferências Nacionais do Meio Ambiente -CNMA, considerando a distribuição quantitativa de meios legislativos por edição**

TIPO DE LEGISLAÇÃO	CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO MEIO AMBIENTE – CNMA (ANO DE REALIZAÇÃO)			
	1º (2003)	2º (2005)	3º (2008)	4º (2013)
Decretos	15	9	22	1
Deliberações	1	-	-	-
Instruções Normativas	3	1	5	1
Leis	-	2	10	-
Norma Técnica	-	-	1	-
Portarias	11	10	32	-
Protocolo	-	1	-	-
Publicação	-	1	-	-
Recomendações	1	2	3	-
Relatórios	-	-	2	-
Resoluções	4	5	1	-
Revisão	1	-	-	-

FONTE: Dados formulados pelo autor através dos dados presentes informados pelo MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao-mma>>. Acessado em: 27 de jul. 2017.

Com base na análise do quadro 5 é possível visualizar o crescimento considerável do total de normativas. Dado que na primeira CNMA tivemos um total de 36 instrumentos legais, seguido por um breve declínio na segunda, com 31 legislações, e a terceira conferência obteve um crescimento acentuado, com total de 76; porém, ocorreu um declínio tangente na quarta

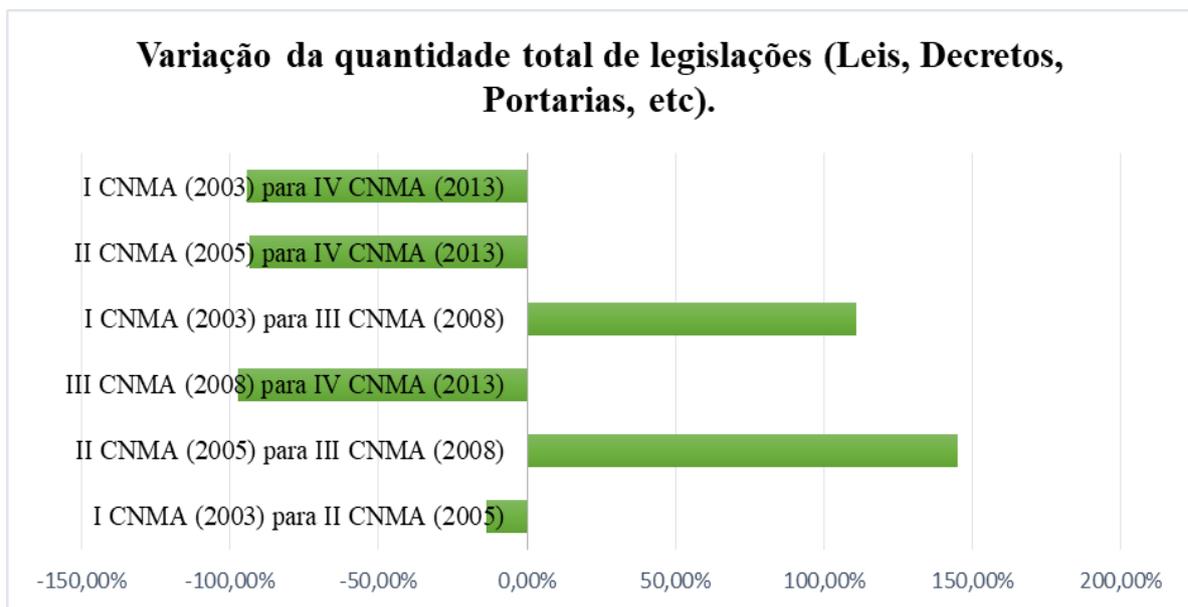
<sup>21</sup>Baseado na lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981, anterior às conferências.

Conferência para apenas 2, mesmo com um maior intervalo de tempo para a realização dessa última Conferência.

Esses dados são apresentados em cinco momentos, o pré-conferências, reunindo toda a legislação anterior ao processo Conferencial, anteriores ao ano de 2003, quando foi realizada a 1º CNMA, e as demais colunas demonstram os dados por Conferência (2003, 2005, 2008 e 2013). Deste modo:

- 1) A coluna da I CNMA demonstra as legislações que surgiram após sua realização em 2003 e anteriores a 2005, ano de realização da II CNMA;
- 2) Considera-se as legislações relativas à II CNMA, as formuladas no período de 2005 a 2008;
- 3) A partir de 2008 até 2013, são consideradas as legislações relativas à III CNMA;
- 4) Após 2013, são relativas à IV CNMA.

Esse argumento pode ser melhor visualizado no gráfico 3, através de cálculo de porcentagem<sup>22</sup>:



**Gráfico 3: Porcentagem de variação da quantidade total de material legislativo produzido com base nas edições das Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA.**

FONTE: Dados formulados pelo autor através dos dados presentes informados pelo MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao-mma>>. Acessado em: 27 de jul. 2017.

<sup>22</sup> Dado o método matemático utilizado para o cálculo de porcentagem, que possibilitou o quadro anterior, informa-se que a fórmula utilizada foi,  $x/y - 1 \times 100 = (\%)$ , temos II CNMA/ I CNMA – 1 x 100 = Porcentagem de diferença de uma para outra, e repetindo o cálculo quando comparado da 2º para a 3º CNMA, da 3º para a 4º CNMA, da 1º para a 3º CNMA e da 2º para a 4º CNMA, correspondente às quantidades totais de legislação por edição da conferência e sua variação de uma para outra.

Com base no exposto, pode-se confirmar a tese sobre o crescimento e posterior declínio no quantitativo legislativa. Avaliando a porcentagem da variação do total de legislação de uma conferência para outra, temos que:

1. Da 1ª para a 2ª CNMA: Declínio de 13,88 %;
2. Da 2ª para a 3ª CNMA: Crescimento de 145,16%;
3. Da 3ª para a 4ª CNMA: Declínio de 97,36%;
4. Da 1ª para a 3ª CNMA: Crescimento de 111,11%;
5. Da 2ª para a 4ª CNMA: Declínio de 93,54%;
6. Da 1ª para a 4ª CNMA: Declínio de 94,44%;

Visualizam-se dados crescentes nas proporções legislativas das conferências realizadas no período de 2003, 2005 e 2008, possivelmente dada a uma administração mais engajada com a causa, ou que trate com maior clareza as políticas adjacentes a esse processo político. Já na última edição das Conferências Nacionais no Meio Ambiente, observou-se um declínio na produção legislativa, assim como na metodologia deliberativa, e como já mencionado, deve-se considerar o perfil dos administradores naquele momento. Baseado no interesse pelos atores governamentais presentes nas CNMA, segue o (Quadro 6):

**Quadro 6: Características e Cargos por edição das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA.**

Características e Cargos	Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA			
	I CNMA	II CNMA	III CNMA	IV CNMA
<b>Data de realização</b>	28 a 30 de nov. 2003	10 a 13 dez. 2005	7 a 10 mai. 2008	24 a 27 out. 2013
<b>Tema central</b>	Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)	Política ambiental integrada e uso sustentável dos recursos naturais	Mudanças Climáticas	Resíduos sólidos
<b>Presidente e Vice</b>	Luiz Inácio Lula da Silva e José Alencar Gomes da Silva	Luiz Inácio Lula da Silva e José Alencar Gomes da Silva	Luiz Inácio Lula da Silva e José Alencar Gomes da Silva	Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia
<b>Ministro (a) do Meio Ambiente</b>	Marina Silva	Marina Silva	Marina Silva	Izabella Teixeira
<b>Secretário (a) Executivo</b>	Cláudio Roberto Bertoldo Langone	Cláudio Langome	João Paulo Ribeiro Capobianco	Francisco Gaetani
<b>Coordenador (a) Geral e Nacional</b>	Rachel Trajber	Pedro Ivo de Souza Batista	Pedro Ivo de Souza Batista e Hamilton Pereira da Silva	Mariana Meirelles, Geraldo Vitor de Abreu, Ney Maranhão e Zilda Veloso
<b>Coordenador (a) Executivo (adultos e infanto-juvenil)</b>	Eugênio Spengler e Soraia Mello	Eugênio Splengler e Marcos Sorrentino	Geraldo Vitor de Abreu e Marcos Sorrentino	

Fonte: Dados formulados pelo autor através dos dados disponíveis no RELATÓRIO FINAL da IV CNMA (2013).

Observando o Quadro 6, percebe-se que permanecem os mesmos atores relacionados ao arranjo partidário dos presidentes, porém só mudaram drasticamente com a troca de mandato presidencial, dadas as eleições, onde presidente e vice, além de Ministro, foram trocados, enquanto os demais cargos tiveram pouca mudança em relação às pessoas envolvidas. E quando se utiliza de outro ponto de vista, colocando lado a lado participantes, deliberações e legislações, pode-se perceber relevante disparidade de quantidades, como demonstra o Quadro 7:

**Quadro 7: Relação entre quantidades totais de participantes, deliberações, legislação, entidades da sociedade civil e eixos temáticos, por edição das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA:**

Edição CNMA (Ano de realização)	Números Totais por dados analisados (unidade)				
	Participantes	Deliberações	Legislação	Entidades da Sociedade Civil	Eixos Temáticos
I CNMA (2003)	65 mil	482	36	9	10
II CNMA (2005)	86 mil	506	31	15	5
III CNMA (2008)	115 mil	583	76	38	14
IV CNMA (2013)	200 mil	60	2	15	4

FONTE: Dados formulados pelo autor através dos dados presentes informados pelo MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao-mma>>. Acessado em: 27 de jul. 2017.

A quantidade total de participantes cresceu, demonstrando expansão do método participativo, porém a quantidade de deliberações é limitada à quantidade de 60 no total na última Conferência, demonstrando estagnação do processo nesse ponto. Ao avaliar-se a quantidade de legislações, temos crescimento até a terceira e queda acentuada na última Conferência, provavelmente dado o método de deliberações com números fechados. Se observarmos os dados relativos as entidades da sociedade civil, já listadas no texto, quando se trata de cada CNMA, percebe-se um crescimento acentuado até a terceira edição e queda na quarta, seguindo a tendência de outros índices já mencionados, porém ao visualizar os dados relativos aos eixos temáticos a oscilação é clara, dado que são baseados na agenda do evento e pode ser influenciado por métodos e demandas relativas ao momento histórico. No apêndice apresentamos um quadro com o resumo das atribuições das Conferências Nacionais do Meio Ambiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados levantados, considera-se que a participação social teve grande relevância nos processos de debate e apresentação de propostas para problemas relevantes à temática sobre meio ambiente, dado o visível crescimento na quantidade de participantes, que chegou ao patamar de crescimento de 73,91% de uma edição para outra, e de 207,69% da primeira para a última conferência, como verificado no gráfico 2 deste trabalho.

Outro dado de destaque corresponde ao sistema de proporcionalidade que não tinha padrão definido na primeira conferência, porém com a formalização desse processo na segunda, ganhou *status* relevante quando atinge 50% do público presente nos processos de debate, considera-se que a participação se deu de maneira indireta, através da eleição de delegados, que através de propostas de emendas e votos no processo deliberativo representaram diversos grupos de interesse dentro do evento.

Quando se refere a grupos de interesse, no decorrer dos documentos oficiais, assim como nas bases de dados digitais acessadas, não houve menção precisa de números referentes ao perfil do público participante, ou seja, delimitação por grupo social, organização não-governamental, movimento social, etnia ou credo. Foram encontrados termos relativos a grupos como quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, coletores, caiçaras, quebradeiras de coco babaçu, grupos de hip-hop, professores, agricultores, povos indígenas e/ou tradicionais e, como visto na última conferência, a inserção de catadores de lixo como grupo de interesse nos debates.

Considerando que o formato institucionalizado de participação possibilitaria a representação por eleição de delegados que correspondam a esses interesses, independente do grupo que representam, porém, a diferenciação é vista no documento final da última conferência, baseando-se principalmente em quatro pontos: o gênero, o grau de instrução, a renda familiar e a idade. Através desses pontos, apresentados em anterior capítulo, pode-se traçar o perfil dos delegados como: a maioria do sexo masculino (cerca de 57%), faixa etária mais acentuada entre 35 a 54 anos; a maioria com nível superior (cerca de 67%); e grande parte com renda média de até 10 salários mínimos (média de 25%). Isto, considerando o valor de 2013, ano da realização do levantamento, com dados pouco variáveis de edição para outra, considerando a margem de erro de possíveis falhas. No que se refere à distribuição da quantidade de participantes por região geográfica, dadas as proporções continentais que o país

possui, a quantidade de participantes é considerada proporcional e pouco variável por edição (cerca de 20%).

Tratando-se de delegados como representantes das demandas sociais, por mais que os expressivos números gerais tenham crescido acentuadamente no decorrer das edições, é possível visualizar nos quadros 3 e 4 a variação considerável na quantidade de delegados, dado que da primeira para a segunda conferência ocorre o crescimento de 46,60%, enquanto da segunda para a quarta há uma diminuição de 18,69%. Considera-se isto um declínio nas proporções representativas, dado que o método delegado é o modo utilizado para o processo deliberativo através dos votos.

A mudança presidencial, assim como de comando do Ministério do Meio Ambiente, dado o fim do mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva e de sua ministra Marina Silva<sup>23</sup>, para assim assumir a então Presidente Dilma Rousseff e sua ministra Isabela Teixeira, demonstrou uma política governamental diferenciada para o meio ambiente, que inovou em processos e cresceu em participação, mas não obteve o mesmo *feedback*: se compararmos os métodos utilizados aos resultados, pode-se observar que os métodos tiveram inovações, almejando resultados crescentes e positivos, porém em comparação às edições anteriores a quarta Conferência não obteve crescimento em resultados legislativos, apenas nos métodos participativos.

Observa-se que o perfil presidencial do governo de Lula foi baseado no método conferencial para proporcionar uma melhor democracia deliberativa e que pudesse atingir os mais diversos segmentos sociais, levando em consideração demandas e recursos para o desenvolvimento de tais políticas. Já o governo da presidente Dilma buscou desenvolver a participação através de métodos inovadores utilizando da cultura já desenvolvida pelo governo anterior, a qual também era interesse do partido que ambos representavam, porém essa proposta ficou limitada aos anseios, dado que o presidente Dilma possuía um perfil administrativo técnico, ou seja, assim como a quarta conferência demonstra a mesma se limitou aos processos burocráticos e isso estagnou consideravelmente os resultados da IV CNMA.

Devido a acentuadas perdas, demonstradas através deste estudo, considerando-se que ao inaugurar novos métodos de inserção participativa, como conferências livres, conferências digitais e painéis temáticos, a IV CNMA trouxe grandes expectativas, porém ao seu

---

<sup>23</sup> Considerando que Carlos Minc ocupou o cargo de Ministro do Meio Ambiente, nos anos de 2007 e 2008, porém não assinou nenhum documento final das conferências em tal cargo.

encerramento e com a referida delimitação de eixos temáticos, além de ações prioritárias com números restritos, considera-se que a metodologia inaugurada poderia ter melhor resultados em comparado as edições anteriores, porém não foi o observado através dos dados levantados.

Por fim, buscou-se mensurar a efetividade das conferências nacionais traduzidas na produção de normativas e legislação, conforme exposto nos quadros 5 e gráfico 3. Os dados demonstram que as quantidades de proporções deliberativas obtiveram um crescimento significativo com o andamento dos eventos, como exposto nas tabelas de 1 a 4, por mais que a variação de eixos temáticos seja considerável. Pode-se concluir que a mudança de metodologia na última conferência, que trabalhou o processo deliberativo como ações prioritárias, foi um declínio nos resultados alcançados nas anteriores, pois delimitou o número de ações a serem realizadas, assim como restringiu os eixos temáticos a quatro. Também é observado que o evento focou suas temáticas em assuntos relacionados à institucionalidade dos processos, quando trata de maneira breve temas relacionados ao meio ambiente natural.

Conclui-se, assim, que as conferências nacionais em meio ambiente são um método de política pública de grande relevância quando levado em consideração os formuladores de políticas que cativam esse processo, e que através do método participativo de grande desenvoltura, porém que não atinge patamares plenos, temos constantes progressos e novas ideais e temas que são levados à agenda no momento em que se coloca em pauta a nova conferência. Outro ponto, seria ao patamar das políticas, que ao serem tratadas do âmbito internacional para o nacional, demonstraram que poderiam se tornar políticas de Estado<sup>24</sup>, porém não chegaram a esta magnitude e mantiveram-se em políticas de governo, que ao fim da representação PT (Lula e Dilma) não tivemos os mesmo tratamento, considerando que ainda não houve a V CNMA.

Avalia-se positivamente a metodologia e os resultados das três primeiras conferências e chama-se a atenção para a última, que, cerca de quatro anos após sua realização, encontra-se estagnada, sem ganhos significativos e sem perspectivas, considerando que o período de tempo para uma quinta conferência já foi atingido, porém não há nenhum conhecimento sobre sua possível realização.

Finaliza-se o estudo aqui exposto com demasiados questionamentos: seria a IV CNMA a última? Já foram correspondidas todas as demandas? Não há necessidade de novas exposições e considerações para novas rodadas? Além destes, existe a necessidade de apelo, dado que a

---

<sup>24</sup> Conceitos e diferenças de políticas na página 29 e 30.

temática de meio ambiente pode ser constantemente renovada, pois é uma área de grande mutabilidade e fornece constantes demandas, sempre atuais, como observa-se no desenvolvimento histórico apresentado em capítulo anterior; então, finda-se com o aguardo de novas conferências.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora C. R.; CUNHA, Eleonora S. M. **A Análise da Deliberação Democrática:** princípios, conceitos e variáveis relevantes. cap. 7. p. 109-123. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. vol. 7. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <  
[https://www.researchgate.net/profile/Debora\\_Almeida4/publication/323667582\\_A\\_ANALISE\\_DA\\_DELIBERACAO\\_DEMOCRATICA\\_PRINCIPIOS\\_CONCEITOS\\_E\\_VARIAVEIS\\_RELEVANTES/links/5aa301880f7e9badd9a79356/A-ANALISE-DA-DELIBERACAO-DEMOCRATICA-PRINCIPIOS-CONCEITOS-E-VARIAVEIS-RELEVANTES.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Debora_Almeida4/publication/323667582_A_ANALISE_DA_DELIBERACAO_DEMOCRATICA_PRINCIPIOS_CONCEITOS_E_VARIAVEIS_RELEVANTES/links/5aa301880f7e9badd9a79356/A-ANALISE-DA-DELIBERACAO-DEMOCRATICA-PRINCIPIOS-CONCEITOS-E-VARIAVEIS-RELEVANTES.pdf)>.

Acessado em: jan. 2018.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzenia; SILVA, Rafael da. **A Participação importa?** Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais. 39º Encontro Anual da Anpocs, 26 a 30 de outubro de 2015/Caxambu. GT 08 Controles Democráticos e Participação Política. Disponível em:< <http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt08/9507-a-participacao-importa-efeitos-dos-conselhos-gestores-nas-administracoes-publicas-municipais/file>>. Acessado em: jan. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão 1739, IPEA, Brasília, 2012. v.1, p. 7-24. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf) >. Acessado em: 27 fev. 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local.** Sociologias, Porto Alegre, ano 1, nº 2, jul./dez. 1999, P. 18- 43. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925/4198>>. Acessado em: 27 fev. 2015.

BARROS, Flávia Lessa de. **Banco Mundial e ONGS ambientalistas internacionais:** ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil. *Soc. estado*. [online]. 2005, vol.20, n.1, pp. 261-263. ISSN 0102-6992.

BARROS, Flávia Lessa de. **Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional:** a experiência brasileira. *Soc. estado*. [online]. 2011, vol.26, n.2, pp. 301-327. ISSN 0102-6992.

BRASÍLIA – DF/2003. **Ministério do Meio Ambiente: Conferência Nacional do Meio Ambiente.** Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente. TEXTO BASE. Disponível

em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/TextoBase\\_ICNMA.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/TextoBase_ICNMA.pdf)>. Acessado em: 19 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2003. **Ministério do Meio Ambiente: Conferência Nacional do Meio Ambiente – Conferência Infanto-juvenil.** TESE. Disponível em:<[http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_cnma/\\_arquivos/tese%20final.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/tese%20final.pdf)>. Acessado em: 19 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2005. **Ministério do Meio Ambiente: II Conferência Nacional do Meio Ambiente: Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais.** Texto-base. Disponível em:< [http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/textobase\\_Icnma.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/textobase_Icnma.pdf)>. Acessado em: 20 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2008. **Ministério do Meio Ambiente: III Conferência Nacional do Meio Ambiente: Mudanças climáticas.** Texto-base consolidado. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_cnma/\\_arquivos/texto\\_base\\_consolidado2008.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/texto_base_consolidado2008.pdf)>. Acessado em: 20 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Vol. 7. Diálogos para o Desenvolvimento. Disponível em: <[http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro\\_efetividade.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf)>. Acessado em: 20 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2013. **Ministério do Meio Ambiente: 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Relatório Final.** Disponível em:<[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RelatorioFinal4CNMA\\_WEB.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RelatorioFinal4CNMA_WEB.pdf)>. Acessado em: 20 ago. 2017.

BRASÍLIA – **IV CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: resíduos sólidos.** Manual Metodológico das Conferências Municipais/Regionais. Maio de 2013. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/iv-conferencia>>. Acessado em nov. 2017.

BRASÍLIA – **IV CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: resíduos sólidos.** Andamento das Ações Prioritárias Finais da 4ª CNMA Agosto de 2015. Disponível em:<[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/Acoes%20Prioritarias%204CNMA%20fichas%20individuais%20Agosto%202015\\_FINAL.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/Acoes%20Prioritarias%204CNMA%20fichas%20individuais%20Agosto%202015_FINAL.pdf)>. Acessado em nov. 2017.

BRINGEL, Breno; ECHARF, Enara. **Movimentos Sociais e Democracia: os dois lados das “fronteiras”.** Caderno CRH, Salvador, v.21, n. 54, p. 457- 475, set./dez. 2008. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300004)>.

Acessado em: 21 fev. 2015.

COLETTI, Roseli Nunes. **A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira**. Editora UFPR, Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 25, p. 39-51, jan./jun. 2012. Disponível em:<<http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/25544/18572> >.

Acessado em: 22 fev. 2015.

KINGDON, John. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). Políticas Públicas, vol.I, Brasília, ENAP, 2006.

KINGDON, John. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.) Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, vol. 1, 2006.

LAGO, André A. C. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo – O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). Ministério das Relações Exteriores, Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo, Brasília-DF, 2006.

Disponível em:<[http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo\\_Rio\\_Joanesburgo.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf)>.

Acesso em: 08 abr. 2014.

LOSEKANN, Cristiana. **Estratégias e vínculos da sociedade civil no processo de judicialização dos conflitos ambientais**. 36º Encontro Anual da Anpocs. Disponível em:<<http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt03-2/7864-relatoria-de-direito-humano-ao-meio-ambiente-da-plataforma-dhesca-limites-e-possibilidades/file>>. Acessado em: jan. 2018.

LOSEKANN, Cristiana. **Oportunidades Legais e Performances Transinstitucionais na Realização do Confronto Político**. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2015, Campinas. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2015. v. 1. p. 1-30. Disponível em:<<http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNDoiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjM6IjY4OCi7fSI7czoxOiJoIjtzOjMyOiJlYzY0YmM5NGZiN2MwODgxMGY0ZjExZDFiZDc3ZjI3NCI7fQ%3D%3D.>>>

Acessado em: jan. 2018.

LOSEKANN, Cristiana. **Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula**. *Ambient. soc.* [online]. 2012, vol.15, n.1, pp. 179-200. ISSN 1809-4422.

MAIA, Rousiley C. M. **O papel democrático da sociedade civil em questão**. *Lua Nova* [online]. 2010, n.81, pp. 147-174. ISSN 0102-6445.

MARTELLI, Carla G. Et. Al. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres.** III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES). ST 10 – Efetividade das Instituições Participativas. Disponível em: <<http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjM6IjgyNCI7fSI7czoXOiJoljtzOjMyOiI0NjA0NmQ2NmQ5NTQ5NDNiOGFhM2U2MjA5MDg1NjJmYiI7fQ%3D%3D>>. Acessado em: jan. 2018.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira.** In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.* São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MOREIRA, Paula Gomes. **A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e seu legado na política ambiental brasileira.** Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/viewFile/1522/1113>>. Acessado em: 22 fev. 2015.

MOREIRA, Paula Gomes; OLIVEIRA, Natália Couto. **O Brasil e as Três Conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente.** História e Economia, v. 9, p. 99-116, 2012.

PELICIONI, Maria Cecília Focesi. **Educação Ambiental, Qualidade de Vida e Sustentabilidade.** Saúde e Sociedade, v. 7(2), p. 19-31, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v7n2/03>>. Acessado em: 21 fev. 2015.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional.** Dados vol.54 no.3 Rio de Janeiro, jan./set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>>. Acessado em: 21 fev. 2015.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Como Medir Efetividade?** Sugestões a partir uma abordagem abrangente sobre as Conferências no Brasil. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria de Política Pública.** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.) Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, vol. 1, 2006.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.) **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, Vol. 1, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Editora Cengage Learning, 2010.

SILVA, Rogério Luiz Nery. **Políticas Públicas e Administração Democrática**. Sequência, Florianópolis, nº 64, p. 57-84, jul. 2012. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552012000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004)>.

Acessado em: 12 fev. 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão na literatura**. Porto Alegre, Sociologias, nº 16, jul./dez. 2006.

TONELLA, Celene. **Políticas Públicas no Brasil e Criação do Sistema Nacional de Participação Social**. XX Congresso Internacional del CLAD. Peru, 2015.

TONELLA, Celene. Sociedade Civil. **Democracia, participação e governança local: administrações municipais sob controle do Partidos dos Trabalhadores**. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra 16-18 de setembro de 2004. p. 289-293.

Disponível em:< <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel13/celenetonella.pdf>>.

Acessado em jan. 2018.

ZULMAR, Fachin. **Curso de Direito Constitucional**. 5. edição. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: FORENSE, 2012.

**APÊNDICE A – Quadro Resumo: Atribuições das Conferências Nacionais do Meio Ambiente.**

CARACTERÍSTICAS	CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO MEIO AMBIENTE - CNMA.																							
Edições / Periodicidade ( <b>Lula / Dilma</b> )	2003 2005 2008 2013																							
Etapas preparatórias e Participantes	<p><b>Conferências Municipais/ Regionais</b> convocadas, preferencialmente, pelo Poder Executivo local ou por um conjunto de municípios, mediante edição de decreto a ser publicado em meio de divulgação oficial e veículos de divulgação local. A representação é feita através da eleição de delegados, que são eleitos através de:</p> <p><b>Conferência livre</b>, organizada por cidadãos interessados, que enviam posteriormente suas sugestões diretamente para a Etapa Nacional;</p> <p><b>Conferência virtual</b>, por meio da qual qualquer cidadão pode enviar suas contribuições via internet, que também serão sistematizadas para discussão na Etapa Nacional;</p> <p><b>Conferências Estaduais/Distrital</b>, a serem convocadas pelos mesmos meios que as municipais, seguindo a seguinte composição:</p> <p>50% de representantes da sociedade civil, assegurando que destes, no mínimo 1/5 sejam de povos/ comunidades tradicionais e povos indígenas;</p> <p>30% de representantes do setor empresarial;</p> <p>20% de representantes do poder público, assegurando que destes, no mínimo 1/2 sejam de governos municipais.</p> <p><b>Etapa Nacional</b> realizada em Brasília/DF. São participantes dessa etapa:</p> <p>Delegados eleitos nas etapas estaduais e distrital com direito a voz e voto;</p> <p>Delegados natos com direito a voz e voto;</p> <p>Integrantes titulares da Comissão Organizadora Nacional CON;</p> <p>Representantes de cada Comissões Organizadoras Estaduais/ Distrital – COE/ COD;</p> <p>Membros do Conselho de Dirigentes do Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>Membros do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;</p> <p>Membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH;</p> <p>Convidados com direito a voz e sem direito a voto;</p> <p>Participantes convidados pela Comissão Organizadora Nacional e pelo Ministério do Meio Ambiente.</p> <p><b>Dados das 4 edições:</b></p> <table border="1" data-bbox="499 1816 1442 2031"> <thead> <tr> <th>CNMA (Ano de realização)</th> <th>Total de indivíduos participantes</th> <th>Indivíduos que participaram da etapa nacional</th> <th>Delegados</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I CNMA (2003)</td> <td>65 mil</td> <td>1500</td> <td>912</td> </tr> <tr> <td>II CNMA (2005)</td> <td>86 mil</td> <td>1700</td> <td>1337</td> </tr> <tr> <td>III CNMA (2008)</td> <td>115 mil</td> <td>1800</td> <td>1269</td> </tr> <tr> <td>IV CNMA (2013)</td> <td>200 mil</td> <td>2000</td> <td>1087</td> </tr> </tbody> </table>				CNMA (Ano de realização)	Total de indivíduos participantes	Indivíduos que participaram da etapa nacional	Delegados	I CNMA (2003)	65 mil	1500	912	II CNMA (2005)	86 mil	1700	1337	III CNMA (2008)	115 mil	1800	1269	IV CNMA (2013)	200 mil	2000	1087
CNMA (Ano de realização)	Total de indivíduos participantes	Indivíduos que participaram da etapa nacional	Delegados																					
I CNMA (2003)	65 mil	1500	912																					
II CNMA (2005)	86 mil	1700	1337																					
III CNMA (2008)	115 mil	1800	1269																					
IV CNMA (2013)	200 mil	2000	1087																					

<p>Atores (Composição desmembrada por setores – Soc. Civil, Governo, Internacional etc.)</p>	<p>De acordo com a Comissão Organizadora Nacional (CON) foi distribuída entre:</p> <p><b>Poder Público:</b></p> <p>Ministério do Meio Ambiente - MMA;  Secretaria-Geral da Presidência da República - SGPR;  Casa Civil da Presidência da República;  Ministério das Cidades - MC;  Ministério de Minas e Energia – MME;  Ministério da Saúde – MS;  Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;  Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG;  Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior – MDIC;  Ministério da Educação - MEC;  Câmara dos Deputados - CD;  Senado Federal - SF;  Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA;  Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA;  Confederação Nacional de Municípios - CNM;  Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;  Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO;  Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;</p> <p><b>Sociedade Civil:</b></p> <p>Centro Multidisciplinar de Estudos em Resíduos Sólidos – CeRSOL;  Universidade de São Paulo - USP;  Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR;  Conselho Nacional de Seringueiros - CNS;  Coletivo de Entidades Negras de Minas Gerais – CEN - MG;  Central Única dos Trabalhadores - CUT;  Força Sindical;  Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE;  Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública - ABLP;  Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM;  Rede Brasileira de Agendas 21 Locais – REBAL;  União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES;  União Nacional dos Estudantes – UNE;  Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG;  Instituto Nacional de Pesquisas e Defesa do Meio Ambiente – INMA;</p> <p><b>Setor Empresarial:</b></p> <p>Compromisso Empresarial para Reciclagem - Cempre;</p>
--	---

	<p>Confederação Nacional da Indústria – CNI;  Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF;  Confederação Nacional do Transporte - CNT;  Confederação Nacional do Comércio – CNC;  Organização Das Cooperativas Brasileiras – OCB.</p>
<p>Conselho  (Composição  desmembrada)</p>	<p>O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. Composto por: Plenário, CIPAM, Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. Presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-Executivo do MMA.</p>
<p>Estrutura  institucional nos  entes federados  (Composição  desmembrada por  Ministérios,  Secretarias,  delegacias etc.)</p>	<p>A Estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente foi aprovada pelo Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017, que estabeleceu sua organização e competências, conforme apresentado abaixo:</p> <p><b>Dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de:</b></p> <p>Gabinete;  Secretaria-Executiva;  Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração;  Departamento de Gestão Estratégica;  Departamento de Recursos Externos;  Departamento de Fundo Nacional do Meio Ambiente;  Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente.  Assessoria de Assuntos Internacionais;  Consultoria Jurídica;  Assessoria Especial de Controle Interno.</p> <p><b>Dos órgãos específicos singulares:</b></p> <p>- Secretaria de Mudança do Clima e Florestas:  Departamento de Políticas em Mudança do Clima;  Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento;  Departamento de Monitoramento, Apoio e Fomento de Ações em Mudança do Clima;</p> <p>- Secretaria de Biodiversidade:  Departamento de Conservação e Manejo de Espécies;  Departamento de Conservação de Ecossistemas;  Departamento de Áreas Protegidas;  Departamento de Patrimônio Genético;</p> <p>- Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental:  Departamento de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos;  Departamento de Gestão Ambiental Territorial;  Departamento de Recursos Hídricos;  Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas e Acesso à Água;</p> <p>- Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável:</p>

	<p>Departamento de Extrativismo;  Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável;  - Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental;  Departamento de Educação Ambiental;  Departamento de Desenvolvimento, Produção e Consumo Sustentáveis;  Departamento de Articulação Institucional;  <b>Dos órgãos colegiados</b>  Conselho Nacional do Meio Ambiente;  Conselho Nacional da Amazônia Legal;  Conselho Nacional de Recursos Hídricos;  Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente;  Conselho de Gestão do Patrimônio Genético;  Comissão de Gestão de Florestas Públicas;  Comissão Nacional de Florestas;  Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;  Comissão Nacional de Combate à Desertificação;  Comitê Gestor do Fundo Nacional para Repartição de Benefícios  <b>Entidades vinculadas:</b>  - Autarquias: Agência Nacional de Águas - ANA;  Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);  Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes);  Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ);  - Empresa pública: Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (CODEBAR).</p>
<p>Intersetorialidade /  Política transversal  (Instâncias exclusivas  ou compartilhadas  com outras políticas)</p>	<p><b>Políticas Transversais</b>, que atingem diversos setores sociais, politicamente são compartilhadas entre:  Secretaria-Geral da Presidência da República - SGPR;  Casa Civil da Presidência da República;  Ministério das Cidades - MC;  Ministério de Minas e Energia – MME;  Ministério da Saúde – MS;  Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;  Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG;  Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior – MDIC;  Ministério da Educação - MEC;  <b>Ministério do Meio Ambiente – MMA</b>, as políticas de competência deste ministério são descritas como:  Política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;  Política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;</p>

	<p>Proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;</p> <p>Políticas para a integração do meio ambiente e produção;</p> <p>Políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal;</p> <p>Zoneamento ecológico-econômico.</p>				
<p>Qualificação das Conferências</p> <p>(Relevância das proposições, importância e identificação de palavras-chave)</p>	<b>Características</b>	<b>Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMA</b>			
		<b>I CNMA</b>	<b>II CNMA</b>	<b>III CNMA</b>	<b>IV CNMA</b>
	<b>Data de realização</b>	28 a 30 de nov. 2003	10 a 13 dez. 2005	7 a 10 mai. 2008	24 a 27 out. 2013
	<b>Tema central</b>	Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)	Política ambiental integrada e uso sustentável dos recursos naturais	Mudanças Climáticas	Resíduos sólidos
	<b>Agenda da Edição</b>	<p>Sistema Nacional do Meio Ambiente;</p> <p>Recursos Hídricos;</p> <p>Biodiversidade e espaços territoriais protegidos;</p> <p>Agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e florestais;</p> <p>Infraestrutura: transportes e energia;</p> <p>Meio Ambiente Urbano;</p> <p>Mudanças Climáticas;</p> <p>Descentralização, Participação e Controle Social;</p> <p>Mecanismos Econômicos e Financeiros;</p> <p>Informação, Comunicação, Capacitação e Educação Ambiental.</p>	<p>Biodiversidade e em Florestas;</p> <p>Qualidade ambiental nos Assentamentos Humanos;</p> <p>Água e Recursos hídricos;</p> <p>Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável;</p> <p>Fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e Controle Social.</p>	<p>Energia, Qualidade do ar e Mudanças Climáticas;</p> <p>Resíduos Especiais, resíduos tóxicos e áreas contaminadas;</p> <p>Edificações;</p> <p>Indústrias;</p> <p>Transportes;</p> <p>Meio Rural e Agropecuária;</p> <p>Fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;</p> <p>Saúde Zona Costeira e Marinha;</p> <p>Assentamentos Humanos;</p> <p>Ecossistemas Naturais;</p> <p>Pesquisa e Desenvolvimento</p>	<p>Produção e Consumos sustentáveis;</p> <p>Redução dos Impactos Ambientais;</p> <p>Geração de Trabalho, Emprego e Renda;</p> <p>Educação Ambiental</p>

				Tecnológico; Educação e Cidadania Ambiental; Institucionalização da Conferência Nacional do Meio Ambiente.	
	<b>Quantidade de Deliberações da Etapa Nacional</b>	482	506	583	60
Política Nacional	<b>Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981</b> <sup>25</sup> : Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.				
Sistema Nacional de Política	<p>O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, e tem a seguinte estrutura:</p> <p><b>Órgão Superior:</b> O Conselho de Governo;</p> <p><b>Órgão Consultivo e Deliberativo:</b> O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;</p> <p><b>Órgão Central:</b> O Ministério do Meio Ambiente - MMA;</p> <p><b>Órgão Executor:</b> O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;</p> <p><b>Órgãos Seccionais:</b> os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;</p> <p><b>Órgãos Locais:</b> os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;</p>				
Fundo Nacional (origem de recursos)	<p><b>MMA - Ministério do Meio Ambiente.</b></p> <p>De acordo com o Art. 5º, § 2º da Instrução Normativa nº 2, de 06/12/2016, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:</p> <p>Art. 5º A quebra da ordem cronológica de pagamentos somente ocorrerá quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente;</p> <p>§ 2º Com o fim de salvaguardar a transparência administrativa, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, na seção específica de acesso à informação de seu sítio na Internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentam a eventual quebra da ordem.</p>				

<sup>25</sup> A Lei na íntegra está disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acessado em 27 dez. 2017.