



INTENÇÕES E TENSÕES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

**Raquel Oliveira Wildhagen¹
Daniele Cardoso do Nascimento²
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio³**

RESUMO

O artigo de natureza teórica discute a governança ambiental e o papel da sociedade civil no desenvolvimento sustentável dos territórios. Foi feita uma revisão da literatura sobre democracia participativa, participação popular, políticas públicas locais e governança ambiental. Na primeira sessão, é discutido o ambiente sócio-político brasileiro e as políticas públicas, em seguida aborda-se a governança ambiental para pensar o desenvolvimento sustentável a partir dos territórios e, em um terceiro momento, propõe-se uma reflexão sobre as estruturas políticas dos conselhos, a fim de incorporar a sociedade civil na tomada de decisão. A discussão indica que para se promover o desenvolvimento sustentável dos territórios é essencial avançar nos processos participativos. Só assim pode-se alcançar um desenvolvimento que tenha um caráter endógeno. Uma governança ambiental local pautada em uma participação popular mais consistente em conselhos municipais precisa superar algumas contradições presentes na trajetória da democracia participativa brasileira.

Palavras-chave: Governança Ambiental, Participação Popular, Desenvolvimento Sustentável, Poder Local.

¹ Mestre em Administração de Empresas (PPGA/PUC Minas), estudando o papel das empresas na sustentabilidade dos territórios. Especialista em Gestão de Projetos Ambientais (IEC/PUC Minas), desenvolvendo um projeto sobre Análise de Riscos Ambientais de uma mina de extração de ferro. Bacharela em Administração de Empresas (PUC Minas). Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: quelwildhagen@gmail.com

² Mestre em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e graduação em Relações Internacionais pela PUC-MG. Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: danielecardoson@gmail.com

³ Doutor em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Mestre em Ciências Sociais (Gestão de Cidades) pela PUC Minas e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: armindo.teodosio@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Com a reforma constitucional de 1988 e na sequência, a promulgação das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas municipais, deu-se início no Brasil, como ocorreu em outros países, uma valorização do governo subnacional (Estado e municípios), o que trouxe como reflexo a descentralização de poder do governo federal e a tendência de tentar promover maior participação da sociedade civil nas políticas públicas locais (PINHO & SANTANA, 2000; ALLEBRANT, 2001; SPINK, 2001; FLEURY, 2003; BRUGUÊ, 2009). No contexto brasileiro, o diálogo entre Estado e sociedade civil se expandiu e os municípios da federação ganharam maior autonomia no que se refere principalmente as políticas públicas locais (LAVALLE e VERA, 2001; AVRITZER, 2007; AMÂNCIO, 2008). Além disso, a participação da sociedade civil nas políticas públicas, começou a aparecer com maior evidência em diferentes experiências brasileiras de gestão pública local, concomitantemente ao aparecimento e aperfeiçoamento de distintos espaços institucionalizados para participação popular na construção das políticas públicas (LÜCHMANN, 2011). Cabe ainda destacar que a agenda ambiental paulatinamente foi incorporando o direito das populações locais à interação com um meio ambiente equilibrado, que promova o bem estar comum, estabelecendo como dever dos governos junto à sociedade a defesa do patrimônio ambiental, garantindo assim, os benefícios para as gerações atuais e futuras (CAVALCANTI, 2004; ACSELRAD e BEZERRA, 2009).

A descentralização do poder federativo trouxe aos governos locais a possibilidade de criação de conselhos (ambientais ou não), o estabelecimento de fundos ambientais especiais e a elaboração de legislação especial para promoção de práticas sustentáveis, de usos específicos do solo, de proteção de áreas de interesse particular (CAVALCANTI, 2004; ACSELRAD e BEZERRA, 2009). O sucesso dos conselhos ambientais, porém, tem dependido do peso político, via de regra pequeno, da instância ambiental nas administrações públicas locais ou da intensidade, normalmente baixa, com que nelas se manifestam sentimentos verdes (CAVALCANTI, 2004; AZEVEDO, PASQUIX e BURSZTYN, 2008).

Dentro do contexto elucidado acima, o objetivo deste artigo é discutir como acontece no contexto brasileiro a governança ambiental local e o papel da sociedade civil neste processo. Apesar da Constituição de 1988 assegurar a participação popular nos processos de políticas públicas ambientais, o envolvimento da

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

sociedade civil nas decisões ambientais relacionadas às políticas públicas acontece permeado de problemas, obstáculos, contradições e armadilhas. Estruturas internas dos conselhos municipais permeadas por jogos políticos intensos, dominância de racionalidades exageradamente economicistas e voltadas à beneficiar sobretudo os mercados e nem sempre o patrimônio social, cultural e ambiental e a falta de transparência nos conselhos são alguns desses inúmeros desafios que se apresentam em um contexto nacional que avançou sobremaneira na participação popular para a construção de políticas públicas, ganhando destaque internacional por diferentes experiências de envolvimento da sociedade civil na dinâmica do Estado (SILVA, 2001; SPINK, 2001; FREY, 2007; MILANI, 2008; ACSELRAD e BEZERRA, 2009).

Para realizar a proposta de análise do presente artigo, foi feita uma discussão de cunho teórico com base na literatura sobre democracia participativa, participação popular, políticas públicas locais e governança ambiental. O esforço é de tentar responder à seguinte pergunta de pesquisa, que possui implicações acadêmicas, mas também de ordem prática e aplicada muito relevantes: quais tensões e desafios se manifestam na governança ambiental de diferentes territórios no Brasil que tentam avançar a participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente?

Na primeira sessão do artigo é feita uma contextualização do ambiente sócio-político brasileiro e a valorização das políticas públicas locais após Constituição de 1988, em seguida discute-se a governança ambiental para pensar o desenvolvimento sustentável a partir dos territórios sob uma ótica crítica e em um terceiro momento o propõe-se uma reflexão sobre as estruturas políticas dos conselhos, a fim de quebrar a lógica de mercado e incorporar, de fato, a sociedade civil no processo de tomada de decisão acerca das políticas públicas ambientais. O artigo conclui levantando as tensões presentes nos processos de participação da sociedade civil na construção de políticas públicas ambientais que se manifestam no nível local e apontando novas agendas de pesquisa a partir das discussões aqui realizadas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

De acordo com a proposta instituída na Constituição de 1988, a descentralização de poder buscou fortalecer Estados e municípios, por meio de R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

transferências constitucionais automáticas. Tentou-se também superar as lógicas clientelistas e partidárias de transferências conveniadas, anteriormente vigentes (FLEURY, 2003). Com isso redistribuiu-se entre as três esferas de governo as responsabilidades na provisão de políticas públicas. Estas mudanças levaram a uma modificação na estrutura administrativa dos municípios (ALLEBRANT, 2001). Neste contexto, um elemento muito importante para o processo de gestão de políticas públicas foi a tentativa de ampliação da participação da sociedade civil na construção de políticas locais (SPINK, 2001; FISCHER, 2002; ALLEBRANT, 2001; FLEURY, 2003).

É de se esperar que no nível local, no nível dos municípios, os cidadãos estarão mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas, logo as exigências pelo atendimento e o acompanhamento dessas políticas tendem a ser maiores (PINHO & SANTANA, 2000; SPINK, 2001). A proposta de democracia participativa manifesta-se por meio de espaços públicos, nos quais os membros da sociedade civil *“praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando na significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção democrática”* (COSTA, 2011, p. 25).

Pode se encontrar três formas distintas de exercer o poder no nível da gestão local, a de municipalismo tradicional, a oriunda do modelo neoliberal e a por ações de exercício da cidadania. A primeira forma repete práticas antigas que se afastam do ideal democrático, já que se caracteriza pela personificação do poder e utilização da máquina pública para o atendimento de interesses particulares em detrimento da população local (BRUGUÉ, 2009; GRANADO, 2010). A segunda forma pode ser apontada como expressão de um modelo neoliberal de Estado, pois enfatiza a privatização com a transferência dos serviços públicos para o sector privado. Já a terceira e última forma de exercer a gestão local seria mais apta à realização da cidadania pela possibilidade de uma maior participação na esfera pública através da utilização de vários instrumentos que garantem a intervenção da sociedade no Estado (GRANADO, 2010).

O modelo de democracia participativa tem como uma de suas bases a visão rousseauiana de democracia, na qual os cidadãos seriam ao mesmo tempo os formuladores e os seguidores de suas leis. A democracia significaria devolver aos cidadãos o exercício da atividade política, que teria alienada ou transferida aos

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

representantes eleitos, como acontece nas democracias modernas, haja vista a democracia liberal e a representativa (LÜCHMANN, 2006; ABREU *et al*, 2010; COSTA, 2011).

O ideal da participação política seria estabelecer um diálogo entre a sociedade civil e o Estado cujo foco se pautaria pela contraposição e ao mesmo tempo o equilíbrio ideias que podem e devem ser contrárias (TENÓRIO, 2004; MILANI, 2005; BRUGUÉ, 2009; LÉVESQUE *et al*, 2012;). Nessa dinâmica, torna necessário fortalecer o papel do Estado, logo, a sua governança, e aumentar a sua governabilidade em direção a mais e melhores interações democráticas com a sociedade civil. Estes elementos seriam essenciais para a consolidação das ações do Estado dentro de uma relação com a sociedade pautada na democracia participativa (BLANCO *et al*, 2012).

A governança está diretamente ligada à capacidade do Estado de atender aos seus cidadãos de forma mais justa e democrática possível, o que envolveria três aspectos fundamentais: efetividade, eficiência e eficácia (OSPINA, 2006; BRUGUÉ e GOMÁ, 2008; BRUGUÉ, 2009; MALAIA, 2011 CANÇADO, TAVARES e DALLABRIDA, 2013). Já o aspecto da governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais, sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, como a forma de governo e suas relações entre os poderes (MALAIA, 2011).

A pressão da sociedade civil por uma maior participação tem crescido na região latino-americana e a razão para esta mudança está no fato de que, desde os anos 80 e 90, tem-se observado um avanço nos processos de democratização e, conseqüentemente, um nível maior de articulação da sociedade civil na conquista de mais espaço e voz no âmbito político e nos diferentes ciclos de políticas públicas (KLIKSBURG, 2007; MALAIA, 2011, MOREIRA, 2012).

Um Estado como o brasileiro, que tem em seu passado a centralização oriunda dos períodos colonial, monárquico e da ditadura militar acaba por gerar no contexto contemporâneo a permanência de certas dinâmicas institucionais, lógicas políticas e formas de convivência na cultura política que trazem constrangimentos aos avanços de formas participativas de exercício da democracia (ARRECTHE, 1996; NUNES, 1999; AVRITZER, 2007; BAQUERO, 2001; LABRA & FIGUEIREDO, 2002; GOULART, 2006; CICONCELLO, 2008; MOREIRA, 2012).

Porém, nas últimas quatro décadas originam-se diferentes formas de ação coletiva, envolvendo um complexo processo de construção social e motivações provenientes da realidade social, que têm resultado em inovações institucionais para o exercício da democracia participativa e colocado em destaque internacional a experiência participativa brasileira (SELLI & GARRAFA, 2006; BRUGUÉ e GOMÁ, 2008; BRUGUÉ, 2009).

Dentre esses avanços, uma série de normas legais, pontuam e asseguram a formação de espaços institucionalizados para a participação popular, levando também ao aparecimento de instituições híbridas, visto que envolvem atores do Estado e da sociedade civil em lócus de discussão de políticas e ações públicas, buscando um compartilhamento de processos deliberativos entre diferentes órgãos dentro da máquina pública e diferentes organizações da sociedade civil com distintos formatos e dinâmicas organizativas (LAVALLE e VERA, 2001; AVRITZER & PEREIRA, 2005).

3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: DESAFIOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL LOCAL

Todas essas inovações institucionais e as lutas sociais abrem possibilidades para o exercício de uma participação local mais efetiva, que por sua vez permite também que o desenvolvimento possa ser pensado, a partir de bases não estritamente econômicas e problematizado a partir do local para o global (MORIN, 2000; VEIGA, 2009; ABRAMOVAY, 2010; SAQUET, 2011; CANÇADO, TAVARES e DALLABRIDA, 2013). A questão, porém, é que o sentido econômico do desenvolvimento tornou-se bastante usual e convencional, sendo dominado por uma racionalidade muito focada no crescimento industrial e empresarial privado como matriz de melhoria da vida nos territórios. Os países subdesenvolvidos por sua vez, assumiram um tipo de desenvolvimento mimético, negando suas especificidades regionais e culturais, justificando sua condição de inferioridade devido ao seu passado colonialista. A exploração outrora sofrida acarretou tamanha destruição e expropriação de riquezas nacionais, bases para o desenvolvimento endógeno, tornando mais atrativo para muitos dos formuladores de políticas nos países em desenvolvimento uma inserção subalterna no sistema mundo comandado pelos R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que tornou marginal a perspectiva de engajamento autônomo para a mudança das condições econômicas, sociais e ambientais do país e do próprio sistema global (LAYRARGUES, 1998; SACHS, 1993, 1998, 2007; VEIGA, 2005, 2009).

O Brasil, ao longo de sua trajetória como Estado-Nação, adotou uma postura desenvolvimentista apropriando-se do discurso da lógica do desenvolvimento econômico, justificando práticas social e ambientalmente insustentáveis. Conforme discutido acima, os países em desenvolvimento adotaram e muitos ainda adotam uma postura na qual reivindicam o seu direito de desenvolver-se economicamente assim como os países desenvolvidos. O Brasil encabeça essa discussão e adota políticas conservadoras de desenvolvimento econômico que reduzem o meio ambiente e a justiça social “ao estatuto de barreiras ao desenvolvimento” (LAYRARGUES, 1998; ZHOURI, LASCHEFSKI & PEREIRA, 2005, p.5; VEIGA, 2005, 2009; ABRAMOVAY, 2010; ABRAMOVAY, 2012).

Porém, ao mesmo tempo em que permanências e inércias institucionais se manifestam nos debates e ações relacionados às perspectivas de desenvolvimento, transformações que têm se intensificado nas últimas décadas estão colocando em xeque o pensamento tradicional sobre desenvolvimento e inserindo a temática socioambiental nas discussões, racionalidades e ação levadas a cabo por atores da sociedade civil e do Estado (HOFFMAN, 2000; HOFFMAN e VENTRESCA, 2002; VEIGA, 2005; ABRAMOVAY, 2012).

A década de 70 trouxe importantes mudanças nas políticas públicas ambientais tanto em nível global quanto no âmbito brasileiro. Em 1973, foi criada a Secretária Especial do Meio Ambiente (SEMA) sob forte inspiração da Conferência de Estocolmo e em um ambiente de pressão internacional quanto ao cuidado com os recursos naturais brasileiros, em especial a Amazônia. Um passo significativo em direção à política ambiental no país se deu em 1981, com a aprovação da Lei 6.938/81 que estabeleceu uma Política Nacional de Meio Ambiente, consequência dos trabalhos da SEMA e da atuação de alguns grupos da sociedade civil (CAVALCANTI, 2004). Essa lei instituiu além das bases legais, o arcabouço institucional para a formulação das políticas tanto em nível da União, quanto em níveis Estaduais e municipais, criando-se a partir dela o Sistema Nacional de Meio Ambiente, “cuja estrutura é coroada por seu órgão superior, o Conselho de Governo,

composto por todos os ministros, sob coordenação da Casa Civil” (CAVALCANTI, 2004, p. 3) conforme observado na Figura 1.

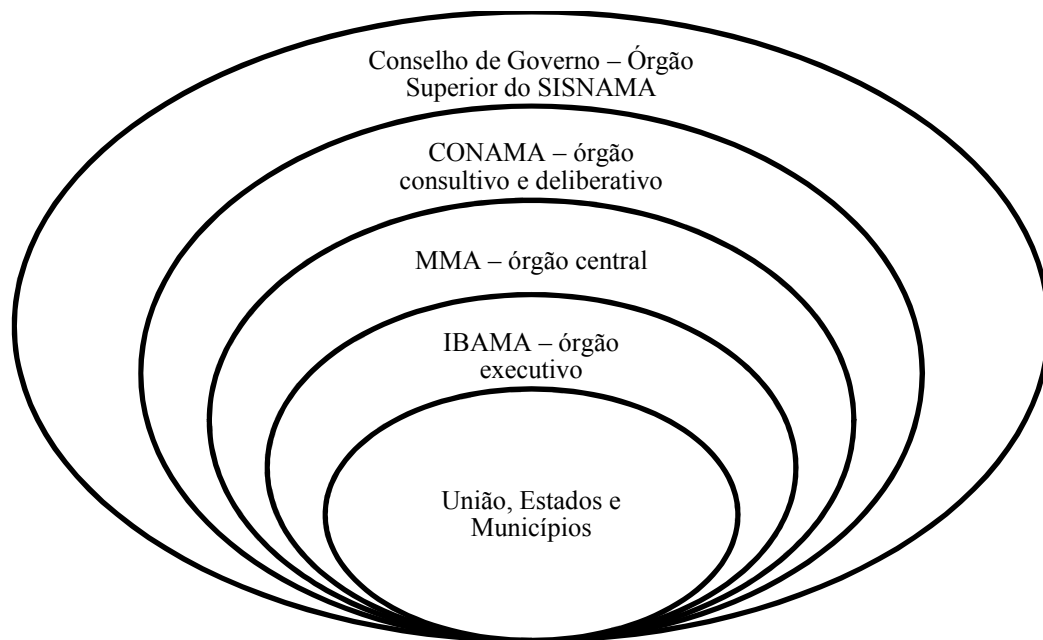


Figura 1: Estrutura dos órgãos ambientais brasileiros.

Fonte: Adaptado de Mattos de Lemos (2002, p.44).

A Lei de Política Ambiental estabelece diretrizes tanto estaduais quanto municipais. Além disso, "aceita o princípio do poluidor-pagador como a forma de se identificar culpa e estabelece a obrigação de que quem causa prejuízo ambiental é responsável por repará-lo" (CAVALCANTI, 2004, p. 4). Essa normativa legal ainda estabelece, para determinados tipos de empreendimentos, a obrigatoriedade na elaboração de estudos e relatórios dos impactos ambientais que serão causados pela execução dos projetos. Com isso, avançou-se para um modelo de legislação ambiental que estabelece conceitos, princípios, objetivos, mecanismos de aplicação e formulação, instrumentos e penalidades em relação às questões ambientais e à gestão dos recursos naturais no Brasil. Em muitos aspectos, as inovações institucionais e procedimentais introduzidas pelo sistema legal de regulação ambiental no país são muito avançadas, inclusive tomando-se em comparação outros sistemas legais, em especial a legislação estadunidense (BURSZTYN, 2001; CAVALCANTI, 2004; ZHOURI, 2008; ABRAMOVAY, 2012). Uma questão importante que persiste é sobre o alcance, efetividade, dinâmica e resultados alcançados pelos avanços na regulação legal ambiental, colocando em destaque a forma como

diferentes órgãos de governo e grupos da sociedade civil se relacionam tendo como foco as questões ambientais.

A interação entre Estado e sociedade civil se manifesta de várias formas e por vários canais institucionais, ora muito positivos para o avanço da democracia participativa, ora marcados por tensões e impasses no próprio processo de ampliação da participação popular (ZHOURI, 2008; OSPINA, 2006). Os arranjos societários e redes de poder que se estabelecem nos processos sociais muitas vezes "misturam essas instâncias, deslegitimando as representações estanques ou sincrônicas referentes à Estado, mercado e sociedade civil" (ZHOURI, 2008, p. 99).

Segundo Ciconcello (2008), destacam-se quatro formas de participação da sociedade civil no âmbito do Estado: Orçamento Participativo, Plano Diretor, Conselhos de Políticas e Conferências. Vale ressaltar que estas quatro maneiras de participação envolvem formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas e são fruto de uma trajetória política brasileira que remonta ao período anterior à redemocratização do país, momento em que diferentes movimentos sociais e organizações não governamentais que começavam a se fortalecer nos anos 80 foram paulatinamente forçando a abertura de espaços participativos no âmbito da máquina governamental (LAVALLE e VERA, 2001; LÜCHMANN, 2006; AVRITZER, 2007).

Para o recorte do artigo, vale ressaltar os conselhos de política ambiental, que assim como os outros conselhos se inserem em formas de participação que buscam construir políticas públicas de forma compartilhada com a sociedade. São instituições nas quais o Estado e sociedade civil participam em tese de forma igualitária, permitindo também um maior controle social quanto ao comportamento dos corpos técnicos da burocracia governamental e dos políticos à frente da gestão pública (AVRITZER, 2007; CICONCELLO, 2008).

No âmbito dos conselhos municipais, representações simbólicas do meio ambiente, seu uso e destinação são disputados e decididos. Além disso, uma série de instrumentos técnicos relacionados ao sistema de políticas públicas ambientais brasileiras, como o meio do licenciamento ambiental, que um dos principais mecanismos da Política Nacional de Meio Ambiente, são discutidos e analisados também no âmbito dos conselhos, implicando no domínio de diferentes saberes, tanto técnico-legais quanto comunitários e tácitos, para sua análise e compreensão

de seu efetivo desdobramento sobre o patrimônio ambiental, social e cultural dos territórios (ZHOURI, 2008).

Zhourí (2008), afirma que no Brasil pode-se depreender duas ordens de problemas relativos ao licenciamento ambiental, de um lado, problemas político-estruturais e, de outro, de ordem procedimental. Para a autora, os problemas estruturais se encontram nos Conselhos de Política Ambiental, que deveriam ser espaços de consenso e, portanto, de boa governança. No entanto, o que se observa são processos de oligarquização do poder deliberativo e de "juridificação" do campo ambiental (ZHOURI, 2008). A oligarquização ocorreria pelo controle do ingresso de novos membros e pela concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria. O ingresso no campo exigiria um capital específico, definido e imposto pelo próprio campo ambiental, de forma que não raro se encontram no Copam conselheiros que desempenham o mesmo papel há mais de uma década.

O capital específico do campo é caracterizado pela formação e pela reputação técnica e/ou científica dos agentes, pela "representatividade" de determinado segmento da sociedade e, finalmente, pelas relações pessoais. Há nessa dinâmica uma circulação de posições dos atores, ora em cargos públicos deliberativos, ora como consultores ambientais e mesmo como empreendedores. Tal círculo vicioso evidencia o mecanismo pelo qual se dá a perpetuação de uma visão dominante acerca dos recursos naturais, ou seja, da apropriação sempre capitalista da natureza (ZHOURI, 2008, p.100).

Com isso cria-se um círculo vicioso que acaba por levar a permanência de conselheiros em uma determinada função por muito tempo. Além disso, muitos dos participantes desses conselhos acabam por reproduzir uma visão que pretende ser pragmática sobre o patrimônio natural e o desenvolvimento, reproduzindo uma racionalidade baseada na apropriação dos recursos naturais sempre sob uma ótica "mercadorização" da natureza. Além disso, nota-se em muitos casos pesquisados por Zhourí (2008), que conselheiros, sem qualquer tipo de constrangimento, defendem interesses da minoria e de iniciativas privadas, ainda que o façam de forma maquiada, como se o foco fosse a defesa do interesse público e do desenvolvimento em bases sustentáveis.

Os problemas políticos-procedimentais se encontrariam na marginalização de comunidades atingidas durante o processo de licenciamento ambiental. De acordo com Zhourí (2008), a falta de transparência no processo de licenciamento é um dos principais empecilhos à participação da população. O conhecimento prévio, aprofundamento dos projetos e acompanhamento desde a fase inicial de planejamento incluiria as comunidades no processo participativo para tomadas de

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

decisão. Apesar de esses procedimentos estarem previstos em lei, o que se assiste é à ausência de mecanismos institucionais que considerem, de fato, a demanda e o conhecimento das comunidades locais na caracterização dos impactos socioambientais de um empreendimento. Normalmente, as comunidades são comunicadas no estágio avançado dos empreendimentos, quando acordos e intervenções já foram feitos entre empresas, poder público e sociedade civil organizada. Dessa forma, sem conhecimento sobre as reais dimensões dos empreendimentos, as comunidades não teriam informações suficientes para um posicionamento quando as propostas são apresentadas (ZHOURI, 2008; CARNEIRO, 2003).

Zhour (2008), ainda argumenta que a sociedade chamada à participar desse processo de governança é à intitulada como organizada. Organizada nos moldes eleitos pelos segmentos dominantes, compostos por participantes "capacitados", detentores de conhecimentos técnicos, linguagem de projetos e domínio de língua estrangeira. Entretanto, a maior parte da população envolvida em situações que demandam um processo mais intenso de governança ambiental são compostos por membros de comunidades rurais e/ou étnicas e periferias urbanas que permanecem marginalizados nos processos decisórios.

Os conselhos gestores do meio ambiente (por exemplo, Conama, Copam etc.) e os comitês de bacia são instâncias institucionalizadas que representam essa forma de governança chamada a efeito na prática. Eles são vistos como agências de arbitragem ou de mediação de conflitos, estes entendidos como resultado dos divergentes interesses entre atores individualizados. Processa-se, pois, um deslocamento da esfera da política para a esfera da economia, em que direitos e sujeitos coletivos são invisibilizados e substituídos pelo foco em interesses e atores particulares. A governança ambiental assim proposta promove um esvaziamento do sentido político das lutas ambientais expresso no processo de licenciamento (ZHOURI, 2008, p.99).

O jogo político, a falta de transparência e estrutura do conselho de Meio Ambiente não permitiria o avanço das instituições e normas formais democráticas, assim como não garantiria a participação da sociedade civil e a incorporação, de fato, dos atores e dos segmentos sociais representativos das distintas formas de existência e interação com o meio ambiente. Um exemplo colocado por Zhour (2008), é o fato das comunidades só serem avisadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento, quando o processo de licenciamento já está em fase avançada. Assim, as decisões são tomadas somente entre o poder local e os empreendedores, afastando cada vez mais a comunidade local interessada e

diretamente afetada pelo novo empreendimento da arena democrática prevista e garantida pela Constituição Cidadã de 1988 (ZHOURI, 2008).

Vários outros desafios podem ser encontrados na participação nas políticas públicas voltadas à promoção da sustentabilidade, ligados tanto à relação entre os níveis federal, estadual e local de governança do patrimônio ambiental quanto à relação entre Estado e sociedade civil, conforme sintetiza o Quadro 1 - Intensões e Tensões da Participação Popular no Espaços Participativos Locais de Meio Ambiente.

Quadro 1 - Intensões e Tensões da Participação Popular no Espaços Participativos Locais de Meio Ambiente

INTENÇÕES	TENSÕES
Participação Autêntica	Pseudoparticipação e Cooptação
Fortalecimento das Instâncias Participativas	"Prefeiturização" dos Conselhos
Ruptura do Clientelismo Tradicional	Novas Formas de Clientelismo
Ênfase nos Aspectos Simbólicos	Prevalência da Sedução e do Marketing Político
Parceria com a Sociedade Civil	Corresponsabilização Espúria
Negociação Democrática de Conflitos	Acobertamento de Conflitos
Racionalidade Comunicativa entre Burocratas e Cidadãos	Racionalidade Técnica legitimada pelo Insulamento Tecnocrático
Sensibilidade às Especificidades Locais	Planejamento Ambiental Esfacelado
Fortalecimento de Políticas Públicas Federais e Estaduais	Políticas Públicas com baixa efetividade local e suporte dos atores dos territórios
Sustentabilidade alcançada a partir das especificidades dos territórios	Processos locais dominados por lógicas de desenvolvimento desfavoráveis à sustentabilidade
Articulação virtuosa entre as esferas federal, estadual e local na promoção da sustentabilidade	Participação no nível local servindo de "amortecedor" para problemas gerados por decisões e políticas federais e estaduais pouco participativas e favoráveis à sustentabilidade

Fonte: Elaboração própria a partir de Lélé (1991), Pateman (1992), Lavallo e Vera (2001), Carneiro (2003), Guivant (2003), Paraíso (2005), Jacobi (2006), Lüchmann (2006), Avritzer (2007), Ciconcello (2008) e Zhouri (2008).

A participação local nas políticas públicas ambientais pode representar o aprimoramento dos processos de envolvimento democrático das comunidades e atores locais nas decisões de governança, permitindo que lógicas e racionalidades não estritamente técnicas e dominadas por tecnocratas ganhem espaço na relação entre Estado e sociedade civil e mitiguem ou mesmo eliminem relações políticas espúrias como o clientelismo. No entanto, formas tradicionais e renovadas de centralismo, autoritarismo, "colonização" do bem público por interesses privados, pseudoparticipação e responsabilização de atores não governamentais e locais por problemas e situações nos quais detém pouca incidência e participação na definição da agenda de ação também podem surgir nos canais de participação que se institucionalizam.

Nessa dinâmica de ampliação dos espaços participativos locais também podem surgir tensões decorrentes da centralização de decisões capitais e relevantes nos níveis federal e estadual de políticas públicas, com menos acesso da sociedade civil e transparência do Estado, ao passo que no nível local caberiam decisões de como mitigar impactos relevantes das decisões desfavoráveis à sustentabilidade tomadas no governo central.

Dessa forma, percebe-se que as intenções de avançar nos espaços participativos de governança ambiental carregam também importantes tensões capazes de subverter a democratização das políticas públicas ambientais.

4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E GOVERNANÇA AMBIENTAL: DESAFIOS BRASILEIROS

Conforme apresentado acima, muitas questões relacionadas às políticas de participação ambiental pelas comunidades devem ser revisadas, e, de acordo com Cavalcanti (2004), o problema da governança ambiental no Brasil reside em sua implementação, uma vez que o núcleo do sistema político nacional "persiste no seu apego quase fanático ao crescimento econômico, além de ser extremamente

vulnerável aos poderosos lobbies que rondam a formulação de políticas públicas no país" (CAVALCANTI, 2004, p. 6). Existe uma falta de sintonia explícita entre as decisões tomadas e as iniciativas de políticas de governo no Brasil com as missões dos órgãos ambientais como o SISNAMA e MMA (CAVALCANTI, 2004).

É realmente profundo o abismo que separa a perspectiva (dominante) de ministérios politicamente fortes, como os da Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e, Agricultura, e o marginalizado Ministério do Meio Ambiente (Kohlhepp 2001:28). Essa é uma situação em que princípios como o da descentralização e o da participação não funcionam e em que estratégias de baixo para cima, participativas, têm poucas chances de serem adotadas (CAVALCANTI, 2004, p. 7).

Segundo Barbieri (2007), a presença dos Estados nacionais nas questões ambientais e a variedade dessas questões fizeram surgir diversos instrumentos de políticas públicas ambientais que o poder público pode se valer para minimizar ou evitar impactos ambientais (BARBIERI, 2007). Esses instrumentos de políticas públicas ambientais podem ser explícitos, ou seja, criados para alcançar efeitos ambientais benéficos específicos, ou implícitos, quando alcançam efeitos ambientais benéficos por vias indiretas sem terem sido criados especificamente para isso (BARBIERI, 2007). De acordo com o autor, quando se fala em instrumentos de políticas públicas ambientais, logo se espera que esses instrumentos sejam explícitos, e podem ser classificados em três grandes grupos: (1) Instrumentos de comando e controle; (2) Instrumentos econômicos; (3) Instrumentos públicos de mercado (BARBIERI, 2007).

Os instrumentos de comando e controle são aqueles que buscam limitar ou condicionar o uso dos recursos naturais tratando-se do exercício de um poder regulatório que proíbe, restringe e impõe obrigações aos indivíduos ou organizações dentro de parâmetros legais (BARBIERI, 2007). De acordo com o autor os instrumentos de comando e controle mais conhecidos são aqueles que estabelecem os padrões ou níveis de concentração de poluentes máximos, e esses padrões podem ser de qualidade ambiental, de emissão e de estágio tecnológico. Os padrões de qualidade ambiental são para medir o nível de poluentes na natureza e são calculados através de médias aritméticas ou geométricas. A questão, porém, é que por ser uma média, a qualidade do ar em determinados períodos pode ser considerada normal, mesmo estando com níveis de concentração de poluentes acima do padrão saudável (BARBIERI, 2007). Os padrões de emissão referem-se a emissão de poluentes lançados na natureza por fontes individualizadas, como

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

fabricas, automóveis e aviões, influenciando diretamente o padrão de emissão da qualidade ambiental. Já os estágios tecnológicos são adotados para controlar a emissão desses poluentes (BARBIERI, 2007). Apesar da semelhança entre os padrões de emissão e tecnológico por tratarem de emissões individualizadas, enquanto o padrão de emissões estipula um nível máximo de emissão de poluentes sem especificar como estes devem ser alcançados, o padrão tecnológico consiste no direcionamento do poder público quanto aos instrumentos tecnológicos que devem ser utilizados promovendo uma certa uniformização dos agentes produtivos que atuam em um mesmo segmento (BARBIERI, 2007).

Os instrumentos econômicos influenciam o comportamento das pessoas em relação a proteção ambiental através de benefícios ou custos adicionais para elas (BARBIERI, 2007). Esses instrumentos podem ser de dois tipos: fiscais e de mercado. Os instrumentos fiscais se dão através de tributos ou subsídios impostos pelo governo às empresas como forma de inibir ou estimular as práticas em relação ao meio ambiente (BARBIERI, 2007). As atividades produtivas das empresas podem gerar alguns tipos de custos que se não forem pagos pela empresa, serão externalizados e pagos pela sociedade. Os custos ambientais são um exemplo. Se as empresas degradam o ambiente causando impacto no bem-estar social, uma ação de política pública coerente é estimular a internalização desses custos sociais por parte do poluidor estimulando-se assim a redução desses custos, ou seja, a melhoria do desempenho ambiental da empresa (BARBIERI, 2007). Essa ação faz parte do instrumento econômico e ficou conhecida como princípio do poluidor-pagador.

Os instrumentos públicos de mercado apesar de criados e administrados pelos governos, são aplicados por agentes privados em mercados regulados pelo Estado segundo Barbieri (2007), e podem mesclar-se com alguns instrumentos econômicos. Um exemplo desse instrumento são as permissões de emissões transferíveis.

O governo estipula um nível máximo de poluição e as empresas adquirem esses títulos a medida em que conseguem diminuir suas emissões para o nível estipulado pelo governo. Posteriormente esses títulos podem ser cotados e vendidos para outras empresas, ou seja, o governo pode estabelecer reduções progressivas no nível geral de poluição, o que aumenta o valor dos títulos e torna mais atrativa as iniciativas de redução da poluição, pois quem reduzir poderá vender o excedente aos que necessitam (BARBIERI, 2007, P. 80).

Esses instrumentos de política ambientais são importantes ferramentas regulatórias, entretanto, remetem ao paradigma da “adequação ambiental”, na R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

perspectiva tributária e motivação de ações políticas que atribuem ao mercado o poder de resolução sobre a degradação ambiental. "Como um paradigma reformador, a adequação está na contramão dos percursos que visam à construção de um paradigma transformador para a sustentabilidade" (ZHOURI, 2008, p. 104). De acordo com a autora, há de se ampliar o foco para além das alternativas técnicas inseridas no âmbito dos objetivos do mercado, a consideração sobre a finalidade do empreendimento e das ações de conservação, e considerar de forma mais efetiva os segmentos sociais beneficiados, os potenciais ecológicos de produção do lugar e as condições sociais e culturais das populações envolvidas etc (ZHOURI, 2008).

A adaptação tecnológica com vistas a uma maior eficiência na produção seja com o foco na economia tradicional, seja com foco na economia verde, embora necessária, não é suficiente para garantir a sustentabilidade no sentido amplo – ambiental, social, política, cultural e econômica – de toda a sociedade (LEFF, 2001; JACOBI, 2005; ZHOURI, 2008; LEVÉSQUE, 2009). O discurso atual focado na Economia Verde acaba por criar uma “revolução da eficiência” em detrimento de um debate maior sobre a necessária “revolução da suficiência” (SACHS, 2007, 1998, 1993; BURSZTYN, 2001; ZHOURI, 2008).

De acordo com Zhouri (2008), em uma sociedade tão desigual como a brasileira, é preciso partir para um processo de equacionar a diversidade cultural, a democratização do acesso aos recursos naturais e a distribuição dos riscos da produção industrial, tratando-se assim do princípio de justiça ambiental ou, espacialização da justiça distributiva.

"Na nossa sociedade, as considerações sobre a distribuição do “espaço ambiental” (OPSCHOOR, 1995) remetem aos conflitos em torno de direitos territoriais e significados culturais que ultrapassam tentativas de valoração monetária da natureza, mesmo na forma de medidas mitigadoras ou compensatórias. As assimetrias na classificação e na apropriação social da natureza resultam em uma distribuição ecológica desigual. O conflito eclode quando o sentido e a utilização de um espaço ambiental por um determinado grupo ocorrem em detrimento dos significados e dos usos que outros segmentos sociais possam fazer de seu território e, com isso, assegurar a reprodução do seu modo de vida." (ZHOURI, 2008, p. 105).

É preciso reconhecer que os projetos industriais homogeneizadores do espaço, bem como políticas globais a partir de formulações abstratas e distantes, são geradores de injustiças ambientais, na medida em que, ao serem implementados, imputam riscos e danos às camadas mais vulneráveis da sociedade (ZHOURI, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como foco principal problematizar os problemas enfrentados pela sociedade na participação dos processos de governança ambiental em âmbito local. Apesar das inovações cívicas e institucionais das últimas décadas terem expandido o espaço para o maior envolvimento da sociedade nas políticas públicas, a dinâmica de poder local em grande parte dos municípios brasileiros acaba por manter as comunidades e outros grupos da sociedade civil em posição periférica nos processos decisórios, abrindo espaço para o diálogo apenas quando conveniente e sem conseguir romper efetivamente com lógicas economicistas de proposição do desenvolvimento.

Em relação às políticas públicas ambientais, os interesses econômicos permanecem fortes e, não raras as vezes, as comunidades, muitas vezes rurais e periféricas, acabam tendo uma participação marginal, tutelada, periférica e/ou muito precária na dinâmica deliberativa dos conselhos ambientais, seja pela falta de reuniões ou ineficiente divulgação dos encontros, seja pelo processo muito seletivo de membros da sociedade civil para participação nesses espaços, tendo como pré-requisitos conhecimentos técnicos e habilidades linguísticas que acabam privilegiando elites locais em detrimento dos membros de comunidades rurais, étnicas ou periféricas, sejam por muitos outros problemas apontados ao longo do artigo que acabam trazendo importantes tensões aos espaços participativos locais de deliberação sobre políticas públicas ambientais.

Se pensar a noção de Sachs (1993, 1998, 2007), sobre ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, que segundo o autor seria a melhor alternativa para os países do terceiro mundo promoverem seu desenvolvimento, ou seja, fora da lógica industrial e/ou economicista dos países desenvolvidos, o crescimento endógeno, considerando os saberes locais antes ignorados, tornava-se relevante, bem como os estilos de vida próprios de cada nação. Sachs (1993), baseou esse modelo em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica (LAYRARGUES, 1998, p. 138). Esses três pilares apresentados por Sachs (1993, 1998, 2007), podem levar a um padrão de desenvolvimento mais equitativo nos países subdesenvolvidos uma vez que, segundo Layrargues (1998), o critério econômico provocaria um rearranjo nas estruturas econômicas da sociedade ao R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

integrar o meio ambiente como dimensão do desenvolvimento; o critério social buscaria mitigar as disparidades sociais, gerando maior equidade, justiça e valorização de comunidades locais; e o critério ambiental colocaria o meio ambiente em uma posição altamente valorizada e valorada.

Para que seja alcançada uma governança ambiental e políticas públicas associadas a ela realmente ecoeficientes, ecoeficazes e ecoefetivas a racionalidade econômica não deve dominar as ações políticas para o desenvolvimento local. Ela deve ser considerada sim, mas no mesmo parâmetro das condições sociais e culturais locais, partindo de um desenvolvimento endógeno e que avalie a capacidade do meio ambiente.

Espera-se que com os achados do presente artigo, novas investigações agora voltando-se a entender realidades locais e estabelecer bases comparativas entre dinâmicas de diferentes territórios possam ser desenvolvidas, tanto no âmbito brasileiro quanto internacional, sempre levando em consideração as intenções e tensões que o processo participativo implica e reverbera na governança ambiental local.

INTENTIONS AND STRESS OF ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF PARTICIPATION IN CRITICAL POPULAR MUNICIPAL COUNCILS ENVIRONMENT

ABSTRACT

This theoretical paper discusses the environmental governance and the role of civil society in sustainable development of territories. A literature review was made discussing participatory democracy, popular participation, local public policy and environmental governance. In the first session, it discusses the Brazilian socio-political environment and public policy, then deals with the environmental governance to think sustainable development of the territories, and after that, it is proposed a reflection on the political structures of the local councils of public policy in order to involve civil society in decision making. The discussion indicates that to promote sustainable development of territories is essential to move forward in participatory processes and achieve a development that has an endogenous character. A local

environmental governance guided on a more consistent public participation in local councils needs to overcome some contradictions in the history of Brazilian participatory democracy.

Key-words: Environmental Governance, Participatory Democracy, Sustainable Development, Local Power.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A, PASQUIX, R; BURSZTYN, M. **A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais**, 2007. Recuperado em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9198/6/ARTIGO_ReformaEstadoEmergenciaDescentralizacao.PDF

ACSELRAD, H., & BEZERRA, G. N. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental-considerações sobre o controle das demandas sociais no Brasil contemporâneo. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, 13, 2009.

ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Atlas, 2012.

ABRAMOVAY, R. **Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?** Novos Estudos. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), 97-113, 2010.

ABREU, J.C.A; ARMOND, M. D. R; MOTTA, G.S. **Modelos de Democracia Eletrônica: Analisando o Orçamento Participativo Digital** [Versão eletrônica], *Encontro de Administração Pública e Governança*, Vitória – ES, 1-17, 2010

ALLEBRANT, S. L. **A Participação da Sociedade na Gestão Pública Local e na Produção das Políticas Públicas: a atuação dos conselhos municipais em Ijuí – RS, de 1989 a 2000**. (Dissertação de mestrado) Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. SP. 2001

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, No. 3, 443- 464. 2007.

AVRITZER, L ; PEREIRA, M. L. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. Teoria e Sociedade, **Revista dos Departamentos de Ciências Política e de Sociologia**, UFMG, 35-43. 2005.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 337-360, out.2016/mar. 2017.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, Dezembro. 98-104. 2001

BARBIERI, J. C. **Gestão Ambiental Empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARONI, M. Ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração de Empresas**, 32(2), 14-24, 1992.

BLANCO, I., FLEURY, S., SUBIRATS, J. Nuevas miradas sobre viejos problemas Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y Política Pública. Red de Revistas Científicas da América Latina, El Caribe, España, y Portugal*, 3-40. 2012

BRUGUÉ, J. **Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa**. IGOP Universidad Autónoma de Barcelona, 55-72, 2009.

BRUGUÉ, Q; GOMÁ, R. Nueva formas de gobernar: limites y oportunidades em Blanco, S. Fleury & j. Subirats (Eds). **Respuesta locales focales a inseguridades globales, innovación y cambios em brasil y barcelona**, Fundacion CIDOB, 265-284. 2008

BURSZTYN, M. **Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável)**. In: A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, pp. 59-76, 2001.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. D. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. 9 (3), 313-353, 2013.

CAVALCANTI, C. **Características da governança ambiental no Brasil**. XXIV *Reunião da ABA*, FP.27. Antropologia e a práxis socioambiental, Olinda, 2004.

CICONCELLO, A. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/860192/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello-.html>>, Acessado dia 10 nov.2013

COSTA, M. H. B. C. **Participação Democrática e Planejamento Urbano: o Conselho de Política urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte.** (Tese doutorado). Universidade Estadual de Campinas, SP. 2011.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliações.** Casa da Qualidade. Salvador, BA. p.16, 2002.

FLEURY, S.(2003). **Políticas sociais e democratização do poder local.** Disponível em:

<http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas_sociais_democratiza_caolocal.pdf>, Acessado em 08 nov.2013

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **Revista de Administração Contemporânea - Eletrônica**, Vol. 1, Nº. 1, art. 9, 136-150, 2007. Recuperado de http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf

GUIVANT, J. S. Sustentabilidade e Métodos Participativos: os riscos dos pressupostos realistas. In: **Proceedings of International Sociological Association World Congress**, Brisbane, Austrália, 8-13/07/2002, pp. 1-12.

GRANADO, C. **Democracia e Participação ao Nível Local: o poder político e o orçamento participativo.** O caso de Belo Horizonte e Palmela. (Tese doutorado). ISCTE-IUL. Lisboa. Portugal. 2010

HOFFMAN, A. J. (2000) Integrating environmental and social issues into corporate practice. **Environment.** Abingdon, Carfax Publishing. Jun.

HOFFMAN, A. J. ; VENTRESCA, M. J. (2002) **Organizations, Policy and the Natural Environment: institutional and strategic perspectives.** Stanford, California : Stanford University Press, 489.

JACOBI, P. R. Educação Ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Educação e Pesquisa**, 31 (2), pp. 233-250, 2005.

KLIKSBERG, B. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.41 no.3, 537-581. 2007.

LABRA, M; FIGUEIREDO, I. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Vol. 7, No. 3, 537-547. 2002

LAVALLE, A. G., & VERA, E. I. **A Trama da Crítica Democrática: Da Participação à Representação e à Accountability.** *Lua Nova*, São Paulo, 84, 353-364, 2011.

LAYRARGUES, P. P. **A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica.** São Paulo: Annablume, 1998.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Petrópolis, Vozes, 2001.

LELÉ, S. M. Sustainable development: a critical review. **World Development.** 6(19). 607-621, 1991.

LÉVESQUE, B.; HARRISSON, D.; FONTAN, J.M.; KLEIN, J.L. The Quebec System of Social Innovation: A Focused Analysis on the Local Development Field. **Finisterra**, XLVII, (94), 9-28, 2012.

LEVÉSQUE, B. Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração de Empresas**, 47 (2), pp. 49-60, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 6, No.1, 119-129, 2006.

MALAIA, M. C. B. T; VIEGAS, M. C. L, C; MAGALHÃES, G. S. Governança gerencialista e governabilidade com controle social – experiência brasileira. **Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração**, Rio de Janeiro, 2011

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, No.3, 551-579, 2008.

MILANI, C. R. S. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas. In: **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia (2002-2005)**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005.

MOREIRA, J. N. **Análise da Participação das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas Locais: Um estudo da experiência do Movimento Nossa BH.** (Dissertação mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1-105. 2012

MORIN, E. **Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

NUNES, D. Por uma pedagogia da participação popular. **Organizações & Sociedade**, Salvador, vol. 6. 1-304, 1999.

OSPINA, S. Gobernanza y liderazgos para el cambio social. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. 35. Caracas, jun/2006.

PARAÍSO, L. B. Dilemas da participação na gestão de unidades de conservação: a experiência do projeto Doces Matas na RPPN Mata do Sossego. In: ZHOURI, A.; KLEMENS, L.; PEREIRA, D. B. **A insustentável leveza da política ambiental**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, pp. 143-168.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.

PINHO, J. A. G; SANTANA, M. W. O que faz o Governo Municipal no Brasil? In: **Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração**, 24. Anais. Florianópolis. 2000

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. Cortez, 2007.

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1988.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, pp. 29-56, 1993.

SAQUET, M. A. Estudos territoriais: os conceitos de território e territorialidade como orientações para a pesquisa científica. **Território e fronteiras: (re) arranjos e perspectivas**. Florianópolis: Insular, pp. 33-50, 2011.

SELLI, L; GARRAFA, V. Solidariedade crítica e voluntariado orgânico: outra possibilidade de intervenção societária. **Hist. cienc. saúde-Manguinhos**. Vol.13, No,2, 239-251. 2006 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702006000200003>. Acessado 10 nov. 2013.

SILVA, M. K. **Construção da Participação Popular: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios**

da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil, 2001.

SPINK, Peter. O Lugar do Lugar na Análise Organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**. Edição Especial, 2001.

TENÓRIO, F.G. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid. España, 2004.

VEIGA, J. E. D. Mundo em transe do aquecimento global ao ecodesenvolvimento. In: **Mundo em transe do aquecimento global ao ecodesenvolvimento**. Armazém do Ipê, 2009.

VEIGA, J. E. **Do global ao local**. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2005.

ZHOURI, A. (2008). **Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*: 23 ed. 68 vol., pp. 97-108, 2008.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. & PEREIRA, D. Introdução: desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Doralice Pereira (orgs.) **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**, Belo Horizonte, Autêntica, 2005.