

## Caracterização dos Conselhos de Meio Ambiente dos municípios do território da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba

Fernando Antonio Lopes Gomes<sup>1</sup>  
Solano de Souza Braga<sup>2</sup>

Submissão em: 27 jan. 2024

Aceite em: 03 mai. 2024

**Resumo:** A preocupação com a qualidade ambiental vem crescendo nos municípios brasileiros. A descentralização e democratização da gestão e da política ambiental pública enfrenta o desafio de garantir o envolvimento efetivo do poder público e da participação da população e, um dos mecanismos de participação social é o Conselho Municipal de Meio Ambiente. O propósito deste estudo é a caracterização dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do território da APA Delta do Parnaíba. Trata-se efetivamente de uma pesquisa-ação, na qual o delineamento do estudo abrangeu: i) pesquisa bibliográfica, para a construção do referencial teórico; ii) pesquisa documental, para a caracterização do estudo de caso em seu contexto social e histórico; iii) pesquisa qualitativa e quantitativa, para obter dados e informações complementares relacionados à realidade local. Os resultados, de maneira geral, indicam que ainda é baixo o grau de participação social, e o estudo fundamenta as suas conclusões na percepção de que os Conselhos de Meio Ambiente se organizam com base em assimetrias hierárquicas entre dirigentes e dirigidos, fator que traz implicações complexas ao pleno desenvolvimento do seu papel na gestão ambiental.

**Palavras-chave:** participação social; gestão ambiental pública; conselhos municipais de meio ambiente; política ambiental; sustentabilidade.

## Characterization of the Environmental Councils of the municipalities in the territory of the Delta do Parnaíba Environmental Protection Area

**Abstract:** Concern about environmental quality has been growing in Brazilian municipalities. The decentralization and democratization of management and public environmental policy faces the challenge of ensuring the effective involvement of public authorities and the participation of the population, and one of the mechanisms of social participation is the Municipal Environmental Council. The purpose of this study is to characterize the Municipal Environmental Councils of the municipalities in the territory of the APA (Environmental Protection Area) Delta do Parnaíba. This is effectively action research, in which the study design included: i) bibliographical research, for the construction of the theoretical framework; ii) documentary research, to characterize the case study in its social and historical context; iii) qualitative and quantitative research, to obtain complementary data and information related to the local reality. The results, in general, indicate that the degree of social participation is still low, and the study bases its conclusions on the perception that Environmental Councils are organized based on hierarchical asymmetries between managers and managers, a factor that has implications complex areas to fully develop their role in environmental management

**Key words:** Social participation; public environmental management; municipal environmental councils; environmental policy; sustainability.

<sup>1</sup> Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio). Endereço eletrônico: [phergomesphb@gmail.com](mailto:phergomesphb@gmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0120-764X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0539807505257840>

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Curso de graduação em Turismo e no Mestrado em Turismo e Patrimônio da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Endereço eletrônico: [solanobraga@yahoo.com.br](mailto:solanobraga@yahoo.com.br) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6231-4756> Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3774316982731542>

## Introdução

A preocupação com a qualidade ambiental vem crescendo nos municípios brasileiros. Como aponta Cavalcanti (1995) e Oliveira e Brasil (2020): os problemas ambientais são uma das consequências de como a sociedade está estruturada. Portanto, o desafio para uma gestão ambiental sustentável emerge no centro das contradições da atual contemporaneidade (Gonçalves, 1989; Teixeira & Toni, 2022). Para além da preocupação é preciso o engajamento, a participação dos diferentes atores sociais - poder público, sociedade civil, instituições do terceiro setor, instituições privadas, institutos de pesquisas, dentre outros. Por isso, a importância do envolvimento desses diferentes atores na busca de soluções para os problemas socioambientais que afetam a qualidade de vida. A abordagem aqui pensada vai além da incorporação definitiva dos aspectos ecológicos no plano teórico, ela enfatiza a necessidade de inverter a tendência autodestrutiva dos processos de desenvolvimento no seu abuso contra a natureza (Cascino; Jacobi; Oliveira, 1998).

Assim, destaca-se a necessidade de repensar a relação entre sociedade e natureza por meio da participação social e da avaliação das dimensões da oferta pública. Isso envolve o estabelecimento de canais institucionais para viabilizar novas formas de cooperação social e avançar na gestão ambiental. De acordo com Leff (2001), a resolução dos crescentes e complexos problemas ambientais e a reversão de suas causas exigem uma mudança radical nos sistemas de conhecimento, nos valores e nos comportamentos. Esta mudança é fundamental para romper com a lógica econômica predominante no desenvolvimento.

A maioria dos problemas que afetam o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas ocorrem nos municípios, é neles o lugar onde a vida acontece. As cidades são assim, o âmbito em cuja ação pode produzir efeitos além dos limites geográficos e de autonomia política. É também nesta esfera que, “(...) por meio dos mecanismos disponíveis de política e gestão ambiental, os conflitos devem receber o tratamento necessário à sua solução” (Salles, 2000). “Aponta-se a necessidade da melhoria da qualidade ambiental dos espaços urbanos a partir de uma gestão da cidade efetivada por políticas públicas urbanas, integradas, incluídas e participativas, que visem ao desenvolvimento sustentável” (Rossetto, Orth, & Rossetto, 2006, p.818). Portanto, são necessários novos modelos e instrumentos de políticas públicas urbanas. Torna-se imperativo estimular a participação social qualificada visando despertar, na sociedade e no poder público, uma prática conscienciosa que mude os hábitos e os comportamentos humanos, por meio de um processo educativo pautado no método construtivista e planejamento participativo (Quintas, 2004; Loureiro & Cunha, 2008; Loureiro & Azaziel, 2006).

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao meio ambiente o status de direito fundamental, consagrando a proteção e garantindo a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando-o como essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à sociedade em geral o dever de defendê-lo e preservá-lo (Brasil, 1988). Devem os Municípios, sob esta ótica, responsabilizar-se pela avaliação e pelo estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e manutenção da qualidade ambiental em seu território. O dispositivo legal do artigo 23 da Constituição, define os papéis nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção ambiental, o qual foi regulamentado pela Lei Complementar nº 140/2011, disciplinando a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Com ela, profundas alterações com relação ao tratamento dado à natureza, que deixou de ser coisa para receber sentido relacional, de caráter ecossistêmico e feição intangível (Benjamin, 2011).

O autor sendo servidor da APA Delta do Parnaíba/ICMBio viu seu interesse pela pesquisa suscitado a partir de reuniões do Conselho Consultivo dessa unidade de conservação ocorridas nos últimos 7 (sete) anos (Relatórios GR-2/ICMBIO, 2018, 2019). As discussões apontavam para a realidade de que, mesmo alguns municípios tendo criado a sua instância colegiada de gestão ambiental, na prática, não se viam resultados efetivos no rumo da desejada melhoria da conservação ambiental e nem da qualidade de vida humana no território. O estudo está embasado pela conceituação metodológica que prega a gestão ambiental pública tendo como referência as práticas do meio social que afetam positiva ou negativamente a qualidade do meio ambiente (Quintas, 2004; Quintas, 2005). A análise dos modelos de gestão adotados no passado demonstra terem sido, não apenas insuficientes para a solução dos principais problemas socioambientais, mas contribuintes para a instauração do quadro grave de degradação em que o território está inserido. Indaga-se se por meio da participação social os problemas socioambientais podem ter um novo viés de enfrentamento, no qual o Poder Público ao assumir integralmente o seu papel, estimule o cidadão a também cumprir o seu (Jacobi & Barbi, 2007).

O propósito deste estudo, portanto, é a caracterização dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do território da APA Delta do Parnaíba. Haja vista que novas formas de participação popular têm salientado a fundamental importância destes colegiados nos processos de democratização e de ampliação dos espaços públicos (Dagnino, 1994). Os

municípios que estão inseridos em Unidades de Conservação (UCs) frequentemente possuem suas próprias políticas de meio ambiente. No entanto, surge a questão sobre a relação e o grau de sintonia entre essas políticas municipais, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA's) e a gestão da UC. Isso nos leva a indagar: até que ponto os CMMA's têm contribuído efetivamente para a sustentabilidade ambiental no âmbito local, considerando o contexto da Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba?

Essa questão é de particular importância, especialmente considerando o foco do nosso artigo: “A participação social na gestão do território da Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba: Conselhos Municipais de Meio Ambiente”. Neste contexto, a análise da participação social em relação aos CMMA's se torna essencial, visto que é um dos objetivos centrais do nosso estudo. Ao explorar essa interseção entre participação social, políticas municipais de meio ambiente e gestão de UCs, podemos obter insights valiosos sobre a eficácia dos CMMA's como agentes de promoção da sustentabilidade ambiental e como parceiros efetivos na gestão integrada do território da Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba. Em Dagnino (1994), as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. Afinal, a participação social não é uma opção da gestão é uma imposição legal.

Da análise, espera-se formatar sugestões de procedimentos necessários à melhoria da ação da política pública territorial de conservação, a partir da construção de cenários municipais visando fortalecer as potencialidades, enxergar as oportunidades, discutir os desafios da gestão local buscando soluções integradas no território (Giaretta, Fernandes, & Júnior, 2012). Assim, ao verificar o papel, a função e a efetividade dos CMMA's no Território tenciona-se construir coletivamente uma matriz de responsabilidade de ação proativa, assertiva e transformadora da realidade que aponte estratégias para os municípios ajustarem a sua política pública de meio ambiente em consonância com as premissas da gestão compartilhada e da sustentabilidade territorial, sob o contexto da UC (Jesus & Costa, 2013; Loureiro & Cunha, 2008). O estudo subsidiará ações de planejamento de políticas públicas integradas de meio ambiente congregando diferentes segmentos e tripartite, ou seja, poder público, setor privado e sociedade civil -, e em diferentes esferas – federal, estadual e municipal. Tem-se por hipótese que a efetiva implementação dos CMMA's contribui para melhorar o gerenciamento integrado do território da APA Delta do Parnaíba sob a perspectiva da gestão participativa.

Apesar de ser relevante a abordagem acadêmica sobre a importância dos canais de participação da população na formulação de políticas públicas, quando se trata dos Conselhos

Municipais de Meio Ambiente “[...] do ponto de vista empírico, é possível afirmar que pouco se sabe a respeito do funcionamento institucional, político e normativo desses conselhos” (Souza & Novicki, 2011, p.28). A autonomia e a legitimidade dos processos são desconsideradas por vezes, e a representatividade, a diversidade e extensão do território da APA Delta do Parnaíba fazem com que as demandas locais se tornem difusas. Por isso, a necessidade de conhecer melhor como se dá a construção destas políticas públicas no âmbito municipal para pensar a integração regional. Afinal, é na esfera local que, “por meio dos mecanismos disponíveis de política e gestão ambiental, os conflitos devem receber o tratamento necessário à sua solução” (Salles, 2000, p.53). E o CMMA ganha importância estratégica nisso, pois, é o canal de participação que possibilita a interlocução entre a população e o poder público, pela característica intrínseca de ser instrumento mediador e negociador entre estes atores ou setores da sociedade (Gohn, Filipe, & Bertagna, 2001).

Nesse sentido, no bojo das discussões sobre (des) envolvimento sustentável e gestão ambiental, os municípios constituem espaço fundamental para uma mudança de paradigma não só em relação ao uso dos elementos naturais, mas na construção da territorialidade e consequentemente nos seus processos de gestão. Não retirar da natureza mais que a sua capacidade de reciclagem e não lançar nos ecossistemas mais que sua capacidade de absorção (Morin, 2014), requer mais que conhecimento dos limites da natureza. Requer novos valores de mediação da relação sociedade e natureza, entre espaço individual e coletivo, entre gerações presentes e futuras.

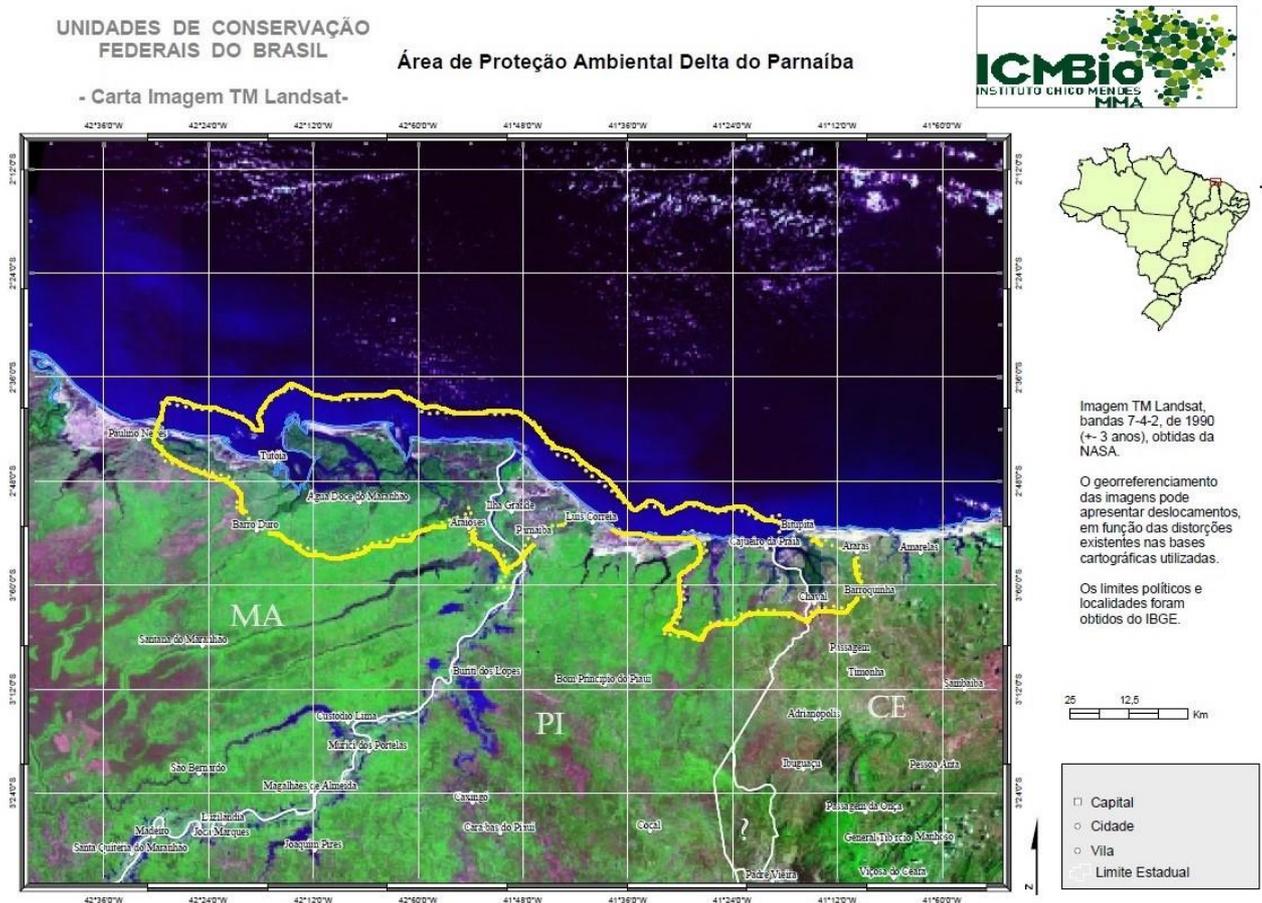
Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar e apoiar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam como base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo, ampliando as possibilidades de a população participar mais intensamente dos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua corresponsabilidade na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental (Cascino, Jacobi, & Oliveira, 1998).

### **Território da APA Delta do Parnaíba**

O trabalho tomou como base o território de uma Unidade de Conservação federal, a APA Delta do Parnaíba e, sobrepondo-se a esta, está a Reserva Extrativista (RESEX) Marinha Delta do Parnaíba. Ambas estão vinculadas administrativamente à Gerência Regional Nordeste do ICMBio (GR 2).

A APA Delta do Parnaíba foi criada pelo decreto s/nº de 28 de agosto de 1996 (Brasil, 1996), por solicitação de ambientalistas, visando proteger o ecossistema costeiro formado por mangues, dunas e restingas. A APA Possui uma área de 313.800 ha e abrange os seguintes municípios: Barroquinha e Chaval, no Ceará; Cajueiro da Praia, Luis Correia, Parnaíba e Ilha Grande, no Piauí; e Araisos, Água Doce, Tutóia e Paulino Neves, no Maranhão (Figura1). É uma importante área da zona costeira brasileira por formar o único delta em mar aberto das Américas, com mais de 75 ilhas, sendo um santuário de reprodução de diversas espécies de peixes, caranguejos, lagostas e camarões (Nascimento et al., 2023). A unidade protege também estuários onde se reproduz o peixe-boi marinho, aves migratórias e é importante área de desova das tartarugas marinhas.

Figura 1: Mapa da APA Delta do Parnaíba



Fonte: ICMBio/MMA (2020).

## Participação Social

Antes de analisar o funcionamento do sistema de participação nos Conselhos Ambientais é preciso, primeiramente, compreender as dimensões conceituais do processo de

participação, cuja existência está intimamente ligada às dimensões da democracia, precursora do controle social, como forma articulada e constitucionalizada do exercício de cidadania na gestão pública. Portanto, é necessário compreender que a participação da população na gestão é um fato novo no Brasil, historicamente negligenciada pelos gestores, e que tem resquícios que faz o país não conviver ainda com uma democracia participativa plena, sendo que a gestão pública satisfaz apenas as necessidades de pequena parcela social, e não existe fiscalização e controle por parte majoritária da população (Parente, 2006).

O processo de redemocratização no Brasil, iniciado em 1985 e coroado com a Constituição de 1988, abriu um espaço institucional que deveria ser ocupado pela população, ou seja, para a representatividade da sociedade através da participação popular, que caminhasse para uma coexistência e complementaridade com a democracia representativa. Mas a sociedade não estava, naquele momento, cultural e politicamente preparada para assumir os contornos das perspectivas de participação, demandando assim um amadurecimento para se alcançar a participação ideal. Buscando a superação de modelos que prejudicam o exercício da participação popular, a democracia participativa se constitui como princípio regulador da emancipação social ao estimular o processo participativo e colaborativo entre o Estado e a sociedade, em que a função do primeiro seria assegurar e garantir igualdade de acesso às informações para que a sociedade possa participar das decisões, exercendo o controle dos atos e acompanhando a aplicação dos recursos pela gestão pública (Júnior, Azevedo, & Ribeiro, 2004).

A Carta Magna de 88 garantiu a participação da sociedade na gestão das políticas públicas - o chamado controle social - diretamente associado à democratização das relações entre o Estado e a sociedade. A ideia de participação compartilhada está bem definida na nossa legislação, quer seja para a gestão das UCs, por meio do Conselho Gestor, ou para cuidar da gestão da política ambiental, por meio dos Conselhos de Meio Ambiente, nas três esferas de poder (Loureiro & Cunha, 2008; Souza & Novicki, 2010). Contudo, o enunciado Constitucional que assegura esse direito não vem sendo cumprido plenamente. Falta participação efetiva. Se se faz um recorte entre àqueles a quem recai a responsabilidade de preservar e conservar o meio ambiente vê-se que, de um lado o poder público (Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA) não consegue interagir entre os seus entes federados com esse precípuo fim; de outro, a sociedade mostra-se igualmente desarticulada e, como agravante, apresenta uma particularidade que revela o quadro mais sombrio do modelo hegemônico de organização a que estar-se submetida: no qual uma boa parcela de seus membros ainda não dispõe das condições

mínimas de sobrevivência, como estes vão então estender a preocupação com o (des)equilíbrio ambiental?

Por isso, não basta só o conhecimento dos elementos que formam este espaço em questão, mas também numa interpretação da interação destes elementos, ou seja, o modo de vida, a forma de organização social empreendida, o seu modelo econômico prevalecente. Isso posto que a sustentabilidade econômica, social e ambiental depende de negociações que levem em consideração as informações que os diferentes setores e atores sociais são capazes de desenvolver, interagir, pactuar (Quintas, 2005). Ressalta-se que não só as informações devem ser consideradas, mas os diferentes valores, vontades, interesses de diversos grupos sociais envolvidos nos processos. Daí a importância da participação social, pois sem haver negociação e consensos por objetivos maiores, os interesses particulares sobrepõem-se.

Nesse contexto, ganha importância e destaque a ideia do CMMA, espaço democrático previsto em lei que oportuniza segmentos sociais e gestores públicos a exercitarem seu papel constitucional de promotor da defesa da vida (Gohn, Filipe, & Bertagna, 2001). Participar é “fazer parte, tomar parte ou ter parte”, nesse sentido Bordenave (2011) entende que a participação não é somente um instrumento de solução de problemas, é um processo contrário a marginalização, pois constitui uma intervenção ativa, e não mais uma recepção passiva dos benefícios da sociedade. Então, participar, mais do que uma necessidade, é um direito. É preciso entender que isso não é algo espontâneo ou dado e sim aprendido e conquistado, pois participar remete necessariamente à distribuição de poder, a quem ganha e a quem perde na sociedade quando se define algo que regula as práticas coletivas.

Dentre os diversos meios de participação, Giaretta, Fernandes e Júnior (2012), vão dizer que os conselhos se destacam por se constituírem em um dos espaços de maior aceitação para se estabelecer formas de gestão e diálogo entre as organizações da sociedade civil e os governos na configuração do Estado e de políticas públicas específicas. Há um longo histórico de criação de conselhos dos mais diferentes tipos em inúmeros municípios brasileiros, ocorrendo avanços e também muitos problemas de manipulação, burocratização e pouca autonomia de decisão (Giaretta, Fernandes, & Júnior, 2012). Logo, precisam ser entendidos em suas contradições e potencialidades, constituindo-se em espaços públicos que merecem ser resguardados e fortalecidos com a nossa participação direta (Quintas, 2005).

A liberdade é condição essencial para o exercício pleno da participação, uma vez que ao unir os indivíduos, evidencia-se a noção do que é comum, buscando afastar a preocupação com o “bem-estar” material, que os desune e os conduzem para a desordem e desequilíbrio socioambiental (Leff, 2018). Para Sen (2010) o desenvolvimento tem de estar relacionado

sobretudo com a melhora da vida que o ser humano leva e das liberdades que desfruta, não há que se falar em crescimento econômico considerando-o como um fim em si mesmo. Sem liberdade não há participação, sem participação não há desenvolvimento socioambiental. Para Morin (2014), os indivíduos não estão dentro da sociedade como dentro de uma caixa. São as interações entre eles que produzem a sociedade e essa mesma sociedade retroage sobre os indivíduos para os produzir a eles mesmos enquanto seres humanos.

Para Sen (2010), a participação social é uma “liberdade substantiva”, na qual se incluem as capacidades elementares dos indivíduos de terem acesso aos bens e serviços que evitem as privações (ex. fome, subnutrição, morbidez, etc.), assim como as liberdades associadas relacionadas à educação, cultura, informação, a ter liberdade de expressão e participação política, dentre outras. A expansão da liberdade é apontada como fim e meio para o desenvolvimento e exercício da cidadania plena. De tal modo, Sen (2010) acrescenta as liberdades instrumentais como uma contribuição para essa expansão, composta por cinco tipos: a) facilidades econômicas; b) oportunidades sociais; c) segurança protetora; d) garantia de transparência; e, e) liberdades políticas, cuja última está ligada aos direitos democráticos e a participação política e social que proporciona a liberdade de escolhas e as oportunidades para as pessoas se emanciparem e exercerem sua condição de agente.

A participação social, conforme Ammann (1978, p.17), é concebida em três níveis diferenciados, porém inseparáveis e interdependentes, de processos da ação das camadas sociais, sendo elas: “a) a produção de bens e serviços; b) a gestão da sociedade; e c) o usufruto dos bens e serviços produzidos e geridos nessa sociedade”. Para tanto, segundo essa perspectiva, uma sociedade seria participativa quando todos os cidadãos equitativamente tivessem parte na produção, gerenciamento e usufruto dos bens e serviços gerados por ela.

Nas três últimas décadas, é notória a institucionalização de formas diversas de participação e representação na gestão ambiental no Brasil, como os CMMA e os conselhos gestores das unidades de conservação, que incentivam o engajamento de movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal, seja na elaboração e monitoramento de políticas públicas, seja na sua gestão e implementação (Lavalle, 2011; Avritzer, 2008). Para Avritzer (2008), essas instituições participativas (IPs) constituem “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” cujo conceito permite a compreensão e a análise conjunta dos diferentes processos institucionais mediante os quais cidadãos interferem em decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas (Pires & Vaz, 2012).

A participação social é a chave para aumentar a resiliência dos sistemas socioecológicos e ao mesmo tempo solidifica-se como aspecto-chave para a governança ambiental e, mais especificamente, como um caminho para aumentar a legitimidade e o sucesso da gestão territorial. Boaventura de Souza Santos (2007) lembra que a população traz, por meio da participação, conhecimentos e experiências que lhe são inerentes e que, muitas vezes, são imperceptíveis ao poder público local e seus agentes. Contudo, a participação não pode ser vista como uma fórmula mágica, principalmente pelos desafios para pô-la em prática. A sua efetividade depende de um conjunto de fatores. Arnstein (2002) considera a participação do cidadão como algo essencial para o exercício da cidadania. É a redistribuição do poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos a oportunidade de deliberar sobre o futuro da sociedade. Baseada na hierarquização de tipos de participação e não-participação, a autora elaborou uma tipologia de oito níveis da participação. Para ilustrar, eles são arrançados em um teste padrão da escada de participação cidadã (Quadro 1), com cada degrau correspondendo à extensão do poder dos cidadãos em determinar o resultado final na ação pública.

Na visão de Arnstein (2002), participação social corresponde ao cidadão no poder, entendido como cidadão nessa pesquisa, o conselheiro do colegiado de meio ambiente. Com essa perspectiva, cria-se um modelo de classificação, o qual chamou de escada da participação cidadã, comportando oito degraus. Cada degrau representa a medida de poder que os cidadãos têm de influenciar no resultado final do processo de engajamento (Arnstein, 2002).

Essa escala não consiste apenas em uma nomenclatura, mas deve ser levada em consideração pelo CMMA, pois representa as condições que caracterizam um crescente grau de participação real do conselheiro no processo, desde o envolvimento inicial na criação do colegiado, à avaliação das ações desenvolvidas. Assim, o nível de participação do cidadão aumenta na medida em que sai da condição de mero coadjuvante e sua atuação política contribui para a constituição de sujeitos críticos e participativos no processo de transformação social, com exercício da cidadania comprometida com o coletivo. Tornar-se sujeito ético-político é vivenciar o processo de emancipação, com responsabilidade social e política, construindo um entendimento da sociedade através de uma concepção mais solidária e interdependente (Freire & Macedo, 2002). Segundo Arnstein (2002), não existe participação nos dois primeiros degraus, quais sejam, manipulação e terapia, sendo os mesmos considerados “níveis de não-participação”. Os três níveis seguintes (informação, consulta e pacificação) apresentam uma “política do menor esforço”, sendo, por isso, considerados como “níveis de concessão mínima

de poder”. A partir do sexto degrau (parceria), o cidadão começa a ser capaz de influenciar efetivamente nos resultados, passando, assim, para os “níveis de poder cidadão”.

Quadro 1: Escada da participação de Arnstein (2002)

Nível de Participação	Característica	Escala
8 - Poder Cidadão	Cidadãos responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade.	Controle Cidadão
7 - Poder Cidadão	Cidadãos ocupando a maioria dos assentos nos comitês, com poder delegado para tomar decisões. Aqui os cidadãos têm poder sobre as contas da política pública.	Delegação de Poder
6 - Poder Cidadão	Poder distribuído por uma negociação entre os cidadãos e detentores do poder. O planejamento e as decisões são divididos em comitês.	Parceria
5 - Concessão mínima Poder	O cidadão começa a ter certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos decisórios, contudo, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouvirem.	Pacificação
4 - Concessão mínima Poder	Caracteriza-se por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança, entre outros. Serve somente como fachada, não apresentando implicação prática.	Consulta
3 - Concessão mínima Poder	A ênfase está na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão -, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação	Informação
2 - Não-participação	Este nível vê a impotência dos cidadãos de baixa-renda e marginalizados como algo que pode ser “curado”. Assim, “participação” acaba exibindo características de sessões de terapia em grupo.	Terapia
1 - Não-participação	Em nome da participação cidadã, pessoas são convidadas a participarem de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão com o propósito explícito de “educá-las” ou obter o seu apoio.	Manipulação

Fonte: Adaptado de Arnstein (2002).

A participação cidadã, na definição da autora Sherry Arnstein (2002, p.216), é a “redistribuição do poder que permite aos cidadãos atualmente excluídos dos processos econômicos e políticos a serem ativamente incluídos no futuro”. Ela é a estratégia pela qual as pessoas se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e qual a política pública de meio ambiente que será aprovada, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios. Em suma, a participação constitui o meio pelo qual os cidadãos podem assumir o papel na gestão ambiental pública de forma que lhes permitam compartilhar também dos benefícios advindos dela. Existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo (Loureiro & Cunha, 2008; Layrargues, 2000). A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns. A participação vazia mantém o status quo. Essencialmente, é isso o que precisa ser evitado nos CMMA's.

## **Material e métodos**

O estudo caracteriza-se por apresentar uma abordagem mista, quantitativa e qualitativa, uma vez que esse aspecto advém da problemática central da pesquisa empreendida e da necessidade de, além de calcular as variáveis, analisá-las em suas interações, suas categorias e implicações com os hábitos de vida em seus aspectos econômicos e sociais. Para Lakatos e Marconi (1986), um estudo pode ser assim classificado quando requer análise empírica e teórica, podendo ser encontradas descrições quantitativas e/ou qualitativas, simultaneamente em sua apropriação. A abordagem quantitativa é marcante no método do levantamento da existência dos CMMA's, uma vez que propõe a contabilizar os municípios que organizaram seu colegiado de defesa ambiental. Já o caráter qualitativo da pesquisa é atribuído ao foco dado no estudo à interpretação, em detrimento da valorização ao mero valor numérico. Para essa interpretação, utilizou-se do método dialético, o qual se fundamenta na realidade social como forma de apreensão, uma vez que para Gil (2010) e Lakatos e Marconi (1986), esse método consiste numa interpretação dinâmica e totalizante da realidade, ao considerar que os fatos não podem ser vistos fora de um contexto social, político e econômico.

O delineamento do estudo abrangeu: i) pesquisa bibliográfica, para a construção do referencial teórico; ii) pesquisa documental, para a caracterização do estudo de caso em seu contexto social e histórico; iii) obtenção dos dados e informações complementares relacionados à realidade local.

A bibliografia referente, especificamente, ao tema 'Conselhos Municipais de Meio Ambiente' é bastante limitada. Embora o tratado da participação nos CMMA's seja ascendente no Brasil, ainda se encontram poucos estudos relacionados, e quando se volta ao Território em questão, o referido trabalho se mostra pioneiro no que se propõe. Nesse contexto, a pesquisa expõe quadros situacionais dos municípios quanto à gestão ambiental local, com foco na participação social, caracterizando-se ainda como um estudo de caso da APA Delta do Parnaíba, corroborando com a denominação do autor Yin (2016), na qual retrata que tal classificação deve ser adotada quando há proposição de questões do tipo "como", e ainda nas situações em que os estudos de natureza exclusivamente quantitativa não atendem à complexidade dos fenômenos sociais envolvidos. Segundo Yin (2016), o estudo de caso permite uma imersão profunda no ambiente local, capturando nuances e interações que seriam difíceis de analisar por meio de métodos mais amplos, para este autor elaborou a seguinte definição de estudo de caso: Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e no seu contexto no mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto podem não estar evidentes com clareza (Yin, 2016).

### **Diagnóstico sobre os CMMA's**

Para o diagnóstico sobre o CMMA buscou-se saber: se a gestão o instituiu por Lei, qual a sua composição e quantos membros, se está atualizado o mandato, se possui regimento interno (e se está atualizado) e se existe capacitação dos conselheiros. Foram aplicados dois questionários estruturados. O primeiro contou com 58 questões, dirigidas aos gestores da pasta ambiental dos 10 municípios do território APA Delta do Parnaíba. Para uma melhor interpretação sobre os dados colhidos sobre os CMMA's definiu-se as categorias conforme a situação de funcionamento: (i) conselhos ativos; (ii) em processo de renovação; (iii) inativos; e (iv) inexistentes. Essa classificação seguiu os seguintes critérios: a) ativos, os conselhos constituídos legalmente e em funcionamento, com reuniões regulares, com um mínimo de três reuniões sequenciais; b) em processo de renovação, os conselhos constituídos legalmente e sem funcionamento; c) inativos, os conselhos, que embora estejam constituídos legalmente, encontram-se inoperantes; e d) inexistente, a situação dos municípios que não detém nenhuma norma legal instituindo conselho de meio ambiente.

O segundo contou com 18 perguntas e foi aplicado visando colher informações básicas suplementares ao "questionário 1". Foram levantadas as seguintes informações: principais problemas ambientais, que tipo de estrutura administrativa cuida da área ambiental, qual o corpo técnico, se possui fundo de meio ambiente, quais as principais normas ambientais e se

possui Conselho de Meio Ambiente. Este foi aplicado, via WhatsApp, utilizando a plataforma Google Forms, com os gestores da pasta de meio ambiente dos 10 municípios que compõem a APA Delta do Parnaíba, um modelo de consulta baseado num roteiro preestabelecido com as mesmas perguntas para todos, caracterizando uma entrevista estruturada para assegurar a imparcialidade e a inflexibilidade, tanto por parte do pesquisador, quanto por parte do entrevistado.

Os dados foram coletados entre o dia 15 de setembro e 15 de outubro de 2021, de forma remota e individual, em que o entrevistado teve o tempo de 15 dias para devolução do documento que foi encaminhado por e-mail ou WhatsApp. Antes da entrega do questionário os gestores foram informados sobre o teor, objetivos, riscos e benefícios da pesquisa, passando-lhes duas vias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), no qual, após a assinatura de concordância, uma via ficou com o entrevistado e outra com o pesquisador. Também foram informados a todos que os dados coletados nesta pesquisa terão um tratamento estritamente confidencial e serão apresentados sempre de forma coletiva. Em nenhuma hipótese haverá identificação das instituições respondentes ou divulgação personalizada das informações fornecidas pelos conselheiros. O relatório final da pesquisa foi enviado a todos os Gestores Municipais de Meio Ambiente.

## **Resultados e Discussão**

### **Sobre a Política Municipal de Meio Ambiente**

Os municípios pesquisados, mesmo com mecanismos e instrumentos destinados à preservação e à conservação ambiental, não têm definido uma política pública de meio ambiente consistente e planejada. É preciso atuar no princípio, na estruturação básica da gestão. Embora alguns bons esforços sejam percebidos, ainda há uma ação desconexa com a totalidade e a complexidade que a questão exige para o seu pleno gerenciamento. A dificuldade reside no fato de que “não se pode reformar a instituição sem uma prévia reforma das mentes, mas não se podem reformar as mentes sem uma prévia reforma das instituições” (Morin, 2001).

Constatou-se que, em boa medida, os gestores, mesmo nos três municípios onde os prefeitos foram reconduzidos nas eleições de 2020 (Parnaíba-PI, Chaval-CE e Água Doce-MA), pouco se conhece sobre a APA Delta do Parnaíba e se comprova um distanciamento institucional flagrante, o mesmo pode-se dizer dos prefeitos de primeiro mandato. Por outro lado, é visível que a maioria das instituições e organismos presentes na esfera local (Instituições de Ensino Superior, Sindicatos, Organizações Não-governamentais, Colônias de Pescadores,

representações de órgãos da esfera estadual e federal), incluindo ainda parcela significativa da sociedade também não estão integradas à unidade de conservação como preconiza a gestão participativa estabelecida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil, 2000), conforme manifestações dos seus representantes. Esse ‘distanciamento’ precisa ser melhor quantificado em estudo específico, no entanto indica preliminarmente que há uma necessidade de integração entre a gestão da APA Delta do Parnaíba, as gestões municipais, os organismos/instituições e a sociedade em geral para que se fale em gestão ambiental pública participativa.

Os municípios que possuem Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) instituída por lei são: Tutóia-MA, Paulino Neves-MA, Luis Correia-PI, Cajueiro da Praia-PI, Chaval-CE e Barroquinha-CE, sendo que Ilha Grande-PI iniciou o processo de discussão para elaboração do Projeto de Lei a ser votado no Legislativo. Os demais municípios ainda não iniciaram este processo.

Quadro 2: A Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA)

MUNICÍPIO	POSSUI CMMA			NÃO POSSUI CMMA	SENDO CRIADO	REGIMENTO INTERNO	LEI DE CRIAÇÃO	DATA DE CRIAÇÃO	NÚMERO CADEIRAS
	Ativo	Desativado	Reativando						
Parnaíba-PI	X	-	-	-	-	SIM	Nº 1.447/94	06/2003	12
Luis Correia-PI	X	-	-	-	-	SIM	Nº 935/2018	09/2018	12
Cajueiro da Praia-PI	X	-	-	-	-	SIM	Nº 075/2020	03/11/2020	10
Ilha Grande-PI	-	-	-	X	-	-	-	-	-
Barroquinha-CE	-	-	X	-	-	SIM	Nº 386/2011	21/12/2011	09
Chaval-CE	-	-	X	-	-	Fase elaboração	Nº 344/2018	07/02/2018	18
Araiozes-MA	-	-	-	X	-	-	-	-	-
Água Doce-MA	-	-	-	X	-	-	-	-	-
Tutóia-MA	X	-	-	-	-	Fase elaboração	Nº 249/2018	12/04/2018	10
Paulino Neves-MA	-	-	X	-	-	Fase elaboração	Nº 017/2010	30/04/2010	16

Fonte: Elaborada pelo Autor (2022)

Foram identificadas três principais dificuldades que atravessam os objetivos da gestão ambiental pública no âmbito local: a) falta de articulação da administração municipal em tratar da política ambiental de forma integrada, sendo que a grande maioria dos municípios deixam a

tarefa somente à cargo da pasta de meio ambiente, ou seja, não é uma missão da gestão; b) dificuldades técnicas-operacionais e financeiras para implementação da gestão ambiental pública, mesmo os municípios possuindo seus órgãos responsáveis para execução das normas das políticas ambientais; c) o modelo administrativo municipal centralizador, no qual as instâncias colegiadas de meio ambiente são estabelecidas por ato legal, mas sem promover a legitimidade da participação social.

As informações apontam para uma série de desafios enfrentados pela gestão ambiental pública nos municípios. Primeiramente, a falta de articulação para tratar da política ambiental de forma integrada sugere uma lacuna na compreensão da importância e abrangência das questões dentro da gestão pública. Isso pode resultar em uma abordagem fragmentada e pouco eficaz na promoção da sustentabilidade ambiental. Além disso, as dificuldades técnicas-operacionais e financeiras para a implementação da gestão ambiental pública revelam obstáculos concretos que limitam a capacidade dos municípios de efetivamente cumprir suas responsabilidades nessa dimensão. Mesmo com órgãos dedicados à execução das normas das políticas ambientais, a falta de recursos e capacidades técnicas adequadas pode comprometer a eficiência e eficácia das ações ambientais.

Por fim, o modelo administrativo municipal centralizador, que estabelece instâncias colegiadas de meio ambiente sem promover a legitimidade da participação social, indica uma lacuna na promoção da democracia participativa na gestão ambiental. Isso pode resultar em decisões tomadas de forma pouco representativa e na falta de envolvimento da comunidade nas questões ambientais locais, prejudicando a legitimidade e efetividade das políticas ambientais implementadas.

### **Sobre o Órgão Gestor**

A existência de um Órgão Gestor da Política Ambiental contribui para uma adequada implementação desta importante política pública, haja vista ser necessário estar dotado de atribuições específicas para lidar com essa área na estrutura administrativa no âmbito municipal. A recomendação ideal é a existência de uma secretaria exclusiva para meio ambiente, no entanto, nem sempre isso é adequado às condições dos municípios, em especial aqueles menores com poucos recursos que, por conta disso, tendem a agregar diversas pastas em uma só secretaria. As secretarias são órgãos diretamente subordinados ao chefe do poder executivo, que acumulam funções de coordenação, controle, planejamento e execução das políticas ambientais. Em 2017, dados segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais

- MUNIC (IBGE, 2017), dão conta que 93,4% dos municípios brasileiros dispõem de algum órgão para tratar do tema meio ambiente e, nesse sentido, têm uma estrutura ambiental.

Os três municípios mais populosos aqui analisados (Parnaíba – PI, Tutóia – MA e Araióses – MA) possuem um órgão exclusivo para cuidar da gestão ambiental, ou seja, uma Secretaria de Meio Ambiente. Completando esse grupo somam-se municípios com menos de 20 mil habitantes, a saber: Paulino Neves – MA, Água Doce – MA e Cajueiro da Praia – PI, perfazendo 60% dos municípios analisados com pasta exclusiva de meio ambiente. Os demais têm a pasta ambiental sendo executada por um departamento, sendo eles: Luis Correia – PI, Barroquinha – CE, Chaval – CE e Ilha Grande – PI.

No âmbito local, a estrutura administrativa de meio ambiente muitas vezes não recebe a devida importância gerencial, apesar das demandas, potencialidades e atributos naturais de cada município. Mesmo aqueles que estabeleceram uma Secretaria de Meio Ambiente muitas vezes não possuem uma estrutura adequada para promover os avanços necessários na gestão ambiental pública. É importante reconhecer que ter uma secretaria responsável pela política ambiental não garante eficiência, e a realidade demonstra que é necessário dar um passo evolutivo na gestão descentralizada e na institucionalização da participação social, aspectos consagrados desde 1988 pela Constituição Federal (Brasil, 1988) e previstos desde 1981 com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente pela Lei Ordinária Nº 6.938 (Brasil, 1981). Além disso, é fundamental considerar que a viabilidade das ações ambientais está intrinsecamente ligada à disponibilidade de recursos financeiros adequados. Sem investimentos financeiros suficientes, muitas vezes as políticas e programas ambientais enfrentam dificuldades para serem implementados de forma eficaz e sustentável.

Sobremaneira, é importante ressaltar que a totalidade dos municípios do território da APA Delta do Parnaíba possuem alguma estrutura na área ambiental, portanto, acima da média nacional. Considerando o universo dos municípios com algum tipo de estrutura ambiental, nota-se que predominam os que têm secretaria municipal exclusiva, representando 60% deles e, em conjunto com outras políticas setoriais correspondendo a 40%. Essa leitura aponta outro dado interessante sobre a opção administrativa de ter uma pasta exclusiva para cuidar do meio ambiente, podendo-se perceber que o grau de compromisso da gestão municipal com a política de meio ambiente não guarda relação com a questão financeira, pois resguardadas as dificuldades, percebe-se que quatro dos seis municípios que possuem Secretaria de Meio Ambiente são os que apresentam os mais baixos indicadores socioeconômicos do Território. Ressalta-se, sobretudo, que o fato de ter uma pasta exclusiva não é garantia de uma boa gestão da política pública de meio ambiente.

## **O Conselho Municipal de Meio Ambiente**

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente têm a função de opinar e assessorar o poder executivo municipal – a prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal – nas questões relativas ao meio ambiente. São instâncias colegiadas, compostas por representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado, que podem exercer diversas funções. Integram os Sistemas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e têm como objetivo manter o ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade com o dever de defendê-lo, preservá-lo e recuperá-lo para as presentes e futuras gerações.

O estudo indicou que 30% dos municípios não possuem o Conselho de Meio Ambiente, sendo eles: Ilha Grande-PI, Araiõeses-MA e Água Doce-MA, que coincidem pertencer à Reserva Extrativista Marinha do Delta do Parnaíba, outra unidade de conservação federal que está inserida dentro da APA Delta do Parnaíba.

Os 70% que informaram ter CMMA estão assim distribuídos: 40% são ativos (Parnaíba-PI, Luis Correia-PI, Cajueiro da Praia-PI e Tutóia-MA) que, embora formalmente funcionando não têm se reunido; os demais 30%, formado por Paulino Neves-MA, Barroquinha-CE e Chaval-CE, estão em processo de renovação do Colegiado.

Dos sete municípios com CMMA, quatro possuem regimento interno: Parnaíba-PI, Luis Correia-PI, Cajueiro da Praia-PI e Barroquinha-CE; e três estão trabalhando em sua elaboração: Chaval-CE, Tutóia-MA e Paulino Neves-MA.

Os resultados obtidos pela pesquisa MUNIC (IBGE, 2017) mostram que 3.540 municípios brasileiros (74,1%), em 2017, dispunham de Conselho de Meio Ambiente, percentual que aproxima o quadro nacional com o do território analisado. Observando a distribuição da presença dos Conselhos de Meio Ambiente nos municípios abrangidos pela APA Delta do Parnaíba, por estado, tem-se a seguinte distribuição: no Maranhão 50%; no Piauí 75% e no Ceará o índice da presença desse colegiado é de 100%.

Ainda que não se tenham condições, no âmbito desta pesquisa, de se fazer uma avaliação sobre o funcionamento e os possíveis êxitos ou fracassos da política de meio ambiente no âmbito local, observa-se que nos municípios onde há uma ação mais organizada da pasta ambiental os resultados da gestão e do envolvimento dos cidadãos se fazem sentir mais presentes. Isso denota que a velha prática da não-participação, historicamente estabelecida, precisa ser vencida, pois os municípios enfrentaram e enfrentam um modelo tradicional de gestão vertical, com poucos casos a se excetuar. Por isso, carece de mudanças. E a gestão ambiental pública pode ser o eixo norteador da construção de um novo modelo que se alinhe à sustentabilidade.

Na prática, os CMMA têm contribuído muito pouco para a gestão ambiental local e regional e, segundo a pesquisa, pode ser justificada por diversos fatores interligados. Em primeiro lugar, a participação social nos colegiados muitas vezes é fraca, o que resulta em uma representatividade reduzida e na falta de diversidade de perspectivas e interesses da comunidade. Além disso, a fragilidade da democracia em alguns casos compromete a legitimidade e eficácia dos Conselhos, devido a questões como clientelismo, nepotismo e falta de transparência. A gestão ambiental, por sua vez, enfrenta desafios de estruturação, incluindo a falta de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, o que dificulta a implementação eficaz das políticas ambientais. Adicionalmente, mesmo quando decisões relevantes são tomadas pelo colegiado, a falta de implementação por parte das autoridades competentes reduz o impacto prático das atividades do Conselho. Em conjunto, esses fatores evidenciam os obstáculos que os CMMA enfrentam e destacam a necessidade de fortalecer a participação social, consolidar os processos democráticos e investir na estruturação da gestão ambiental para melhorar sua contribuição para a gestão ambiental local e regional.

A iniciativa de abordagem das questões ambientais através das discussões por meio dos CMMA's pode vir a se tornar uma alternativa viável para a formulação e implementação de políticas públicas integradas nesta área. A análise dos modelos propostos por Giaretta, Fernandes e Júnior (2012), Gohn, Filipe, & Bertagna (2001) e Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) revela a importância de investimentos e atenção por parte do poder público na promoção da participação social como um elemento essencial para a construção de territórios sustentáveis. Desenvolver uma abordagem mais participativa e inclusiva nas políticas e práticas de gestão ambiental é fundamental para garantir que as decisões tomadas reflitam as necessidades e preocupações da comunidade, além de promover o engajamento ativo dos cidadãos na busca por soluções ambientais. Isso requer a criação de mecanismos eficazes de consulta e envolvimento da sociedade civil, bem como o fortalecimento das capacidades locais para a tomada de decisões informadas e responsáveis. Ao priorizar e investir na participação social, o poder público pode contribuir significativamente para a promoção da sustentabilidade em nível local e regional, criando territórios mais resilientes e equitativos para as gerações presentes e futuras.

Assim, o fortalecimento dos CMMA's pode vir a ser a grande estratégia para a participação e o controle social da gestão ambiental local. A possibilidade de participação da sociedade civil organizada nos processos de decisão no âmbito municipal poderá garantir o prosseguimento de ações e políticas públicas mais fundamentadas e exequíveis. A rigor, o CMMA não tem colocado em torno da mesma mesa os órgãos públicos, os setores empresariais

e políticos e as organizações da sociedade civil no debate e na busca de soluções para a recuperação dos danos ambientais e para o uso racional dos recursos naturais.

### **O Fundo Municipal de Meio Ambiente**

A criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA tem a finalidade de assegurar recursos financeiros necessários ao desenvolvimento das ações da política de meio ambiente no município. Sua criação deve ser autorizada por lei municipal e suas receitas vinculadas ao aperfeiçoamento de mecanismos de gestão ambiental. Dentre as fontes de recursos que podem abastecer o FMMA estão as multas aplicadas pela prefeitura por infrações ambientais. Seus recursos podem ser utilizados por órgãos da administração direta ou indireta do próprio município, Organizações Não Governamentais - ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, organizações de base, como sindicatos, associações de produtores, associações de reposição florestal, entre outras, desde que se configurem como organizações sem fins lucrativos.

O IBGE, em 2017, realizou a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2017) que revelou que 2.803 municípios do País (50,3%) tinham FMMA. No território da APA Delta do Parnaíba os indicadores se aproximam dos dados colhidos nacionalmente, sendo que 50% dos municípios possuem FMMA, à saber: Parnaíba-PI, Cajueiro da Praia-PI, Tutóia-MA, Paulino Neves-MA e Barroquinha-CE; e sem FMMA figuram Luis Correia-PI, Ilha Grande-PI, Araiõeses-MA, Água Doce-MA e Chaval-CE. No entanto, nenhum desses fundos está atrelado a uma conta bancária específica para custeio da política pública ambiental, ou seja, os recursos entram em contas gerais da administração municipal que são utilizados para fins diversos.

### **Sobre o Código Ambiental**

Na área ambiental, União, estados, Distrito Federal e municípios compartilham a responsabilidade legislativa e administrativa. Os municípios podem complementar as leis de outras esferas e legislar sobre questões locais. Isso permite que eles criem arranjos institucionais para a gestão ambiental local (Benjamin, 2011). Em 2017, cerca de 3.732 municípios brasileiros (67,0%) tinham legislação específica para tratar da questão ambiental ou algum instrumento de gestão (IBGE, 2017). A pesquisa identificou que 60% dos municípios da APA Delta do Parnaíba possuem uma Lei que institui a Política Municipal de Meio Ambiente (Código Ambiental), sendo: Luis Correia-PI, Cajueiro da Praia-PI, Tutóia-MA, Paulino Neves-MA, Barroquinha-CE e Chaval-CE; e 40% não estão amparados por legislação específica para a gestão ambiental local: Parnaíba-PI, Ilha Grande-PI Araiõeses-MA e Água Doce-MA.

## **A Equipe Técnica**

O papel da equipe técnica do órgão gestor é de extrema importância, pois ela é a responsável pela organização de toda a política municipal de meio ambiente, analisando os processos que precisam ser implementados, dando suporte à equipe de profissionais, definindo as estratégias e os aportes na área de ambiental. Os municípios, em sua totalidade, deram pistas de que não há uma integração da gestão municipal na condução desta política, ou seja, apenas a secretaria ou o departamento de meio ambiente conduz a gestão ambiental. Esse é um dos desafios primeiros da equipe técnica: sensibilizar e mobilizar os demais integrantes da administração pública municipal para o planejamento e o desenvolvimento de ações integradas. Sem isso, dificilmente se alcançará os objetivos estratégicos preconizados pela Lei Complementar Nº 140/2011, ou seja, os objetivos fundamentais de proteger, defender e conservar o meio ambiente para promover uma gestão descentralizada, democrática e eficiente.

A formação da equipe técnica varia nos municípios, em sua quantidade e perfil. Segundo as informações dos gestores municipais a equipe que compõe o quadro de servidores é formada por servidores ativos e comissionados, sendo que estes últimos são a maioria. Os municípios que têm o maior número de funcionários, pela ordem em número absoluto, são: Tutóia-MA, com 16; Barroquinha-CE, com 11; e Ilha Grande-PI, com 12. Percebe-se que os municípios maiores, ou seja, aqueles que em tese deveriam possuir mais estrutura administrativa e financeira deveriam figurar na lista com uma equipe técnica bem maior do que a existente: Parnaíba-PI (07), Luis Correia-PI (04) e Araioses-MA (04). O número de servidores para atuar na área ambiental guarda relação direta com a forma com a gestão atual na área, pois ter um quadro pequeno não significa pouca demanda, está mais relacionado com o compromisso que a gestão tem com relação ao enfrentamento dos problemas ambientais em nível local. É possível também afirmar que tendo um quadro razoável de profissionais não garante o atendimento das necessidades demandadas .

A capacitação técnica tanto da equipe do órgão gestor local quanto dos conselheiros é uma necessidade urgente em todos os municípios, mas muitas vezes não é solicitada aos órgãos superiores do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). O desconhecimento de que as secretarias estaduais de meio ambiente (nos estados do Piauí, Ceará e Maranhão) possuem programas que atendem a essa finalidade deixa os municípios à mercê de suas próprias dificuldades e limitações, resultando em ações frágeis e pouco efetivas.

## **O Perfil dos Gestores Municipais**

Quanto ao nível de escolaridade dos gestores dos órgãos municipais de meio ambiente o quadro está acima do padrão médio nacional, sendo que 70% são graduados; 10% está cursando ensino superior; 10% possui ensino médio e 10% cursou o ensino fundamental. A percepção que o indivíduo tem sobre o seu ambiente de trabalho está relacionada diretamente com o nível de conhecimento e a sua vivência experimental. Possuir nível de escolaridade elevado não necessariamente vai garantir uma boa gestão, mas ter especialidade técnica é um indicador importante, especialmente no caso em estudo, que revela que os gestores possuem cursos de graduação em áreas com afinidade próxima à questão ambiental. Pode-se pressupor, pelas respostas aferidas nos questionários aplicados, que a escolaridade elevada melhora a leitura da realidade e o nível de percepção ambiental, política e socioeconômica do território, influenciando a gestão pública num esforço em busca da qualidade desejada.

O gestor ambiental é predominantemente do sexo masculino (70%) e com idade entre 21 e 62 anos, sendo que a faixa de idade encontrada mais frequente foi a de 25-64 anos (90%), classe considerada como adulta e para a faixa jovem (15-24 anos) é de apenas 10%, classificação segundo o IBGE (2017). A idade média do gestor do sexo feminino foi menor (36 anos) que a do gestor do sexo masculino (40 anos).

A igualdade de gênero precisa ser construída na gestão municipal. Na pasta de meio ambiente as mulheres ocupam 30% das indicações nos municípios analisados. Um dado revelador é que 40% dos municípios é administrado por mulheres: Luis Correia-PI, Ilha Grande-PI, Araisos-MA e Água Doce-MA, no entanto apenas a Prefeita de Araisos-MA designou uma mulher para ocupar a Secretaria de Meio Ambiente, nos outros três municípios as mulheres gestoras indicaram homens para a pasta ambiental.

## **Considerações finais**

A pesquisa traz a indagação a respeito do grau de conhecimento acumulado sobre a criação e funcionamento institucional e político dos CMMA's no Território da APA Delta do Parnaíba, busca estabelecer uma análise introdutória sobre os estudos relacionados a essas instâncias colegiadas, de caráter quantitativo, de modo a evidenciar as problemáticas de gestão que os marcam. Consideram-se as perspectivas analítico-críticas a respeito da criação, implantação e, sobretudo, funcionamento dos CMMA's, preponderantemente com foco na questão da participação sociopolítica no colegiado, mas, sem afastar-se das questões reveladas pelas contradições, conflitos e tensões que interna e externamente marcam a sua prática

igualitária. Percebe-se que a preocupação com a qualidade ambiental vem crescendo nos municípios da região.

O Território segue a tendência nacional de crescimento da preocupação com a gestão ambiental. No entanto, falta o estabelecimento de uma estratégia para construção de uma política pública pautada na realidade local com viés de integração regional e trabalhada com a participação da sociedade. Estiveram presentes nos municípios, indistintamente, como elementos de entrave: fragilidades administrativas que orbitam da deficiência do quadro técnico à ausência de normas ambientais; da falta de integração entre os órgãos da própria gestão ao diálogo com outras esferas de poder; da falta de planejamento ao centralismo burocrático. Esse cenário contribui para dificultar a desejável construção de uma gestão ambiental pública.

Do trabalho, inacabado, pode-se destacar outros pontos presentes nos questionários e das falas dos gestores municipais. As falas e ideias descritas auxiliam a entender as concepções que os indivíduos pesquisados têm sobre a Política Pública Ambiental e com isso pensar propostas para inclusão da temática no fortalecimento da participação social, através dos CMMA's. Percebe-se no trabalho que todos os entrevistados acreditam na importância da Participação Social e que esta deve promover um ambiente propício às mudanças de hábitos, valores e atitudes em relação ao ambiente.

O estudo revela que as administrações dos municípios inseridos na APA Delta do Parnaíba não estão devidamente integradas às políticas públicas de gestão ambiental. Há um evidente interesse manifesto dos gestores da pasta de meio ambiente, em boa medida, em todos os municípios. É positivo identificar um bom nível de comando na pasta ambiental e o grau de comprometimento que eles demonstram. No entanto, o desafio maior dos gestores não reside em envolver a sociedade nas discussões sobre o meio ambiente e nem na participação do colegiado, mas sensibilizar a gestão municipal a discutir e estabelecer métodos que levem a um planejamento da sua política pública ambiental que envolva e impulse processos participativos, despertando no poder público e na sociedade a prática de uma ação crítica, emancipadora e cidadã. Nesse sentido, apresenta um desenho de apoio institucional efetivo aos municípios, por meio do fortalecimento dos Conselhos de Meio Ambiente, enquanto uma estratégia de envolvimento e empoderamento social no âmbito territorial, com vistas a criar uma matriz de responsabilidade que desenvolva uma ação proativa, assertiva e transformadora, gerando o comprometimento da equipe gestora e uma maior participação social nos processos decisórios de gestão territorial.

Mesmo comprovando a capacidade dos Colegiados de Meio Ambiente de influenciarem a formulação, implementação e avaliação das políticas governamentais, o estudo mostrou

claramente que a sua efetividade esbarra, entre outros aspectos, em disputas diversas que marcam a sociedade e o poder público, materializando-se, por conseguinte, nas fragilidades da estrutura e funcionamento dos órgãos responsáveis pela política ambiental, isto nos 10 municípios investigados. Para além dos entraves percebidos no âmbito municipal, conclusivamente, entende-se que os CMMA's podem vir a contribuir para a gestão ambiental e, a um só tempo, fortalecer a sociedade civil e o interesse público (meio ambiente como um bem comum), pela via, por exemplo, da promoção de programas, projetos e, em específico, atividade de Educação Ambiental (EA), esses Conselhos podem vir a constituir-se num espaço favorável à superação das dificuldades encontradas para efetiva participação social.

Essas contradições presentes na gestão ambiental estão caracterizadas em razão da forma de enfrentamento das questões social e ambiental. Estas tendem a ocorrer de modo desarticulado e fragmentado, inclusive dificultando a participação da sociedade que, em face da multiplicidade de aparatos públicos e forças políticas envolvidas nas questões ambientais, acaba também por desconhecer os espaços para os quais as suas reivindicações podem ou devem ser encaminhadas. É preciso, portanto, superar a leitura reducionista ou fragmentada da realidade por intermédio do desenvolvimento de um olhar e ação interdisciplinares, que permitam a compreensão e a solução articulada dos problemas sociais e ambientais. Os CMMA's podem ser o fio condutor para a formatação das demandas municipais, de modo a ordenar as diferentes políticas setoriais relacionadas à questão ambiental.

O estudo fundamenta as suas conclusões na percepção que o CMMA se organiza com base em assimetrias hierárquicas entre dirigentes e dirigidos, fator que traz implicações de complexidade ao pleno desenvolvimento do seu papel na gestão ambiental. A participação é a chave. Portanto, sugere-se uma caracterização e acompanhamento dos níveis de participação nos CMMA's segundo a 'escada de Arnstein' ao longo das atividades, seja na etapa da sua criação ou renovação, até o envolvimento na execução das atividades colegiadas (Arnstein, 2002). Há, no entanto, a necessidade de se realizar um estudo com aprofundamento no funcionamento do CMMA observando a sua composição, paridade, assimetrias nas representações, relações com o governo local, normatização funcional (regimento interno) e capacitação.

É conclusivo observar que os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam como base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo, ampliando as possibilidades de a população participar mais intensamente dos processos decisórios como

um meio de fortalecer a sua corresponsabilidade na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental. O que não ocorre sem antes a gestão compreender e assumir a competência constitucional de coordenar este processo. Assim, afirma-se que o desafio político da sustentabilidade territorial, apoiado no potencial transformador das relações sociais que representam o processo da Participação Social, encontra-se estreitamente vinculado ao processo de fortalecimento da democracia e da construção da cidadania. A sustentabilidade traz uma visão de desenvolvimento que busca superar o reducionismo e estimula um pensar e fazer sobre o meio ambiente diretamente vinculado ao diálogo entre saberes, à participação, aos valores éticos como valores fundamentais para fortalecer a complexa interação entre sociedade e natureza.

O Conselho de Meio Ambiente representa um espaço crucial para o diálogo e a cooperação. No entanto, para que essas instâncias cumpram efetivamente seu papel, é essencial que estejam bem estruturadas e organizadas, possibilitando processos de tomada de decisão eficazes. Uma das principais deficiências observadas nos CMMA está relacionada à participação e representatividade. Embora sejam concebidos como órgãos democráticos que permitem a inclusão da sociedade nos processos de formulação e implementação de políticas, a falta de suporte adequado compromete o acompanhamento e a fiscalização das ações do Poder Público pela sociedade civil. Isso resulta em uma legitimidade democrática questionável das decisões tomadas.

## Referências

- Ammann, S. B. (1978). *Participação social*. São Paulo: Cortez e Moraes.
- Arnstein, S. R. (2002). Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, 2(2), 4-13.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
- Benjamin, A. H. (2011). A natureza no direito brasileiro: Coisa, sujeito ou nada. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, 31(1), 79-96. Recuperado de <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/398>
- Bordenave, J. E. D. (2011). *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.
- Brasil (1981). *Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil (1996). *Decreto de 28 de agosto de 1996*. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, e Ceará, e dá outras providências.
- Brasil (2000). *Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm?msckid=d836f862bb2e11ecb0a39fd92b1c866](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm?msckid=d836f862bb2e11ecb0a39fd92b1c866)

- Cascino, F., Jacobi, P., & Oliveira, J. F. (1998). *Educação, meio ambiente e cidadania: Reflexões e experiências*. São Paulo: SEMA, CEAM, 122p.
- Cavalcanti, C. (1995). *Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. Cortez: Fundação Joaquim Nabuco.
- Dagnino, E. (1994). *Os anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Freire, P., & Macedo, D. (2002). *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Giarretta, J. B. Z., Fernandes, V., & Júnior, A. P. (2012). Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 19(62). <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000300009>
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Gohn, M. da G., Filipe, F. A., & Bertagna, R. H. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- Gonçalves, C. W. P. (1989). *Os (des) caminhos do meio ambiente*. São Paulo: Contexto.
- IBGE (2017). *Perfil dos municípios brasileiros: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>
- ICMBio, Gerência Regional Nordeste. (2018). *Relatório do I Encontro de Chefes das Unidades de Conservação da Coordenação Regional de Parnaíba*. Recuperado de Processo Eletrônico Interno do ICMBio.
- ICMBio, Gerência Regional Nordeste. (2019). *Relatório do II Encontro de Chefes das Unidades de Conservação da Coordenação Regional de Parnaíba*. Recuperado de Processo Eletrônico Interno do ICMBio.
- ICMBio, Ministério do Meio Ambiente. (2020). *Plano de Manejo da Área de proteção Ambiental (APA) Delta do Parnaíba*. Recuperado de [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-delta-do-parnaiba/arquivos/plano\\_de\\_manejo\\_da\\_apa\\_delta\\_do\\_parnaiba.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-delta-do-parnaiba/arquivos/plano_de_manejo_da_apa_delta_do_parnaiba.pdf)
- Jacobi, P. R., & Barbi, F. (2007). Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálysis*, 10(2), 237-244. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rk/a/MtRRgp96jPRZjxt9SfGm76j/?format=pdf&lang=pt>
- Jesus, V. M. B., & Costa, A. B. (2013). Tecnologia social: Breve referencial teórico e experiências ilustrativas. In A. B. Costa (org.), *Tecnologia social políticas públicas* (pp.17-32). São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil.
- Júnior, O. A. D. S., Azevedo, S. D., & Ribeiro, L. C. Q. (2004). *Governança democrática e poder local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (1986). *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas.
- Lavalle, A. G. (2011). Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. In R. R. Pires (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 33–42). Brasília: Ipea, 7.
- Layrargues, P. P. (2000). Educação para a gestão ambiental: A cidadania no enfrentamento político dos conflitos socioambientais. In C. F. Loureiro (org.), *Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate* (pp. 87–155). São Paulo: Cortez.
- Leff, E. (2001). *Saber ambiental*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Leff, E. (2018). *A aposta pela vida: Imaginação sociológica e imaginários sociais nos territórios ambientais do Sul*. Vozes.
- Loureiro, C. F. B., & Azazel, M. (2006). Áreas protegidas e “inclusão social”: Problematização do paradigma analítico linear e seu separatismo na gestão ambiental. In M. A. Irving (org.), *Áreas protegidas e inclusão social: Construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Aquarius.
- Loureiro, C. F. B., & Cunha, C. C. (2008). Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: Elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, 11(2), 237–253. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2008000200003>
- Morin, E. (2001). Os desafios da complexidade. In: E. Morin, *A religação dos saberes. O desafio do século XXI* (pp 559–567). Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil.
- Morin, E. (2014). *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez Editora.
- Nascimento, A. dos S., Leite, N. V., Braga, S. de S., & Vieira, V. B. (2023). A relação entre marketing e ecoturismo na comercialização de produtos e serviços turísticos no litoral do Piauí. *Revista de Turismo: Patrimônios, Territórios e Trabalho*, 1(1). <https://doi.org/10.5281/zenodo.10180523>
- Oliveira, I. P., & Brasil, D. D. S. B. (2020). Psicologia ambiental e problemas ambientais: Uma revisão de literatura. *DOXA: Revista Brasileira de Psicologia e Educação*, 22(1), 108-122. <https://doi.org/10.30715/doxa.v22i1.13735>
- Parente, L. B. M. (2006). *Participação social como instrumento para a construção da democracia: A intervenção social da administração pública brasileira*. Artigo apresentado no âmbito do Curso de Especialização em Direito Público e Controle Externo. Brasília: UNB. Recuperado de <file:///C:/Users/User/Downloads/2054994.PDF>

- Pires, R., & Vaz, A. (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. IPEA. Recuperado de [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1260/1/TD\\_1707.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1260/1/TD_1707.pdf)
- Quintas, J. S. (2004). Educação no processo de gestão ambiental: Uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória. In: M. M. Layrargues (coord.), *Identidades da educação ambiental brasileira* (pp. 113–140). Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Recuperado de [https://smastr16.blob.core.windows.net/cea/cea/ident\\_eabras.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/cea/cea/ident_eabras.pdf)
- Quintas, J. S. (2005). *Introdução à gestão ambiental pública*. Ibama Brasília.
- Rossetto, A. M., Orth, D. M., & Rossetto, C. R. (2006). Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: Um estudo de caso em Passo Fundo (RS). *Revista de Administração Pública*, 40(5), 809–840. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000500004>
- Salles, C. P. (2000). *A situação da gestão ambiental municipal no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Santos, B. S. (2007). Para além do pensamento abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos CEBRAP*, 79, 71–94. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras.
- Souza, D. B. D., & Novicki, V. (2010). *Conselhos municipais de meio ambiente no Brasil: Estado da arte, gestão e educação ambiental*. Brasília: Líber. Resenhado por: Elza Neffa Resenhas Educativas, 13. Recuperado de <http://www.edrev.info/reviews/revp79.pdf>
- Souza, D. B. D., & Novicki, V. (2011). A participação social na questão ambiental: Limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil. *EccoS Revista Científica*, (25), 235–249. <https://doi.org/10.5585/eccos.n25.2252>
- Teixeira, I., & Toni, A. (2022). A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: O Brasil e sua política ambiental. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (1), 71-93. Recuperado de <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/7/30>
- Yin, R. K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Penso.

*Esse artigo apresenta resultados parciais de pesquisa de mestrado concluída em 2023 em Artes, Patrimônio e Museologia na UFDPAr*

