

## Conferências Nacionais do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Participação e efetividade

*National Conferences of the Environment and Sustainable  
Development: Participation and effectiveness*

---

Wilian D'Agostini Ayres  
Celene Tonella

---

### **Resumo**

O artigo analisa as Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMA), realizadas em 2003, 2005, 2008 e 2013, a partir do conjunto de resoluções aprovadas e demais documentos produzidos pelo Ministério de Meio Ambiente. Os focos da análise foram a da efetividade – produção do material legislativo resultante das agendas, ou seja, quantidades de leis, decretos e outros dispositivos legais produzidos pelas conferências – e o formato da participação. Em diálogo com a bibliografia sobre as Instituições Participativa (IPs) tratou-se do perfil dos participantes/organizadores/delegados, bem como das mudanças observadas em cada edição e as temáticas priorizada. Conclui-se que as Conferências Nacionais de Meio Ambiente são um método de política pública eficaz de diálogo entre sociedade e Estado, quando levado em consideração os atores e os dispositivos legais produzidos. A complexidade da temática ambiental e do desenvolvimento sustentável emerge na diversidade de temas e proposições.

### **Palavras-chave**

Conferências; Meio Ambiente; Efetividade; Políticas Públicas.

### **Abstract**

The article looks at the National Conference on the Environment (CNMA), carried out in 2003, 2005, 2008 and 2013, from the set of resolutions adopted and other documents produced by the Ministry of Environment. The outbreaks were the analysis of the effectiveness – production of material resulting from legislative agendas, i. e. amounts of laws, decrees and others devises produced by the conferences – and the format of the participation. In dialogue with his Participatory Institutions bibliography (IPs) was the profile of the participants/organisers/marshals as well as the observed changes in each issue and prioritized themes. It is concluded that the National Conferences of the Environment are a method of effective public policy dialogue between society and State, when taken into consideration the actors and legal devices produced. The complexity of environmental and sustainable development theme emerges in the diversity of themes and propositions.

### **Keywords**

Conferences; Environment; Effectiveness; Public Policies.

## Introdução

A pesquisa dialoga com a produção recente acerca das Instituições Participativas (IPs), em especial com a bibliografia que tem se debruçado em explorar o fenômeno conferencista das duas últimas décadas. As diversas práticas participativas ganharam ossatura a partir das Constituição de 1988 e nos governos democráticos de então, com destaque para os governos Lula. Há trabalhos que abordam as conferências enquanto práticas que permitem disseminar a participação, com ênfase no expressivo contingente de pessoas envolvidas nas diferentes etapas, bem como na introdução de novos temas no debate político (AVRITZER, 2012; TEIXEIRA *et al.*, 2012; MARTELLI *et al.*, 2018). Outro conjunto de trabalhos trata de sua efetividade, isto é, apontam a capacidade desses espaços de tomarem decisões e municiarem os gestores para execução de ações pactuadas entre Estado e sociedade (RIBEIRO *et al.*, 2013; PIRES, 2011; ALMEIDA e CUNHA, 2011).

Particularizando a análise para o meio ambiente, é fato que, nas últimas décadas, os debates em torno das questões ambientais ganharam volume e o assunto foi incluído no cotidiano das pessoas. Foram inúmeros os eventos internacionais de grande repercussão, os temas dessas reuniões não se limitavam a assuntos relacionados a matérias-primas e como manter o modelo econômico capitalista, que se encontrava em franca expansão, mas incorporavam diversos pontos e atores aos interesses pela preservação ambiental, tanto por parte de governos como sociedade civil.

O tema ambiental, em destaque, a questão do clima adquiriu escala global e, assim, diversos países manifestaram a urgência em discutir o assunto. Por meio da ONU – Organização das Nações Unidas –, foram realizadas as Conferências Internacionais do Meio Ambiente, inicialmente em Estocolmo (1972), em segunda oportunidade no Rio de Janeiro (1992), seguidas por Johannesburgo (2002) e novamente no Rio de Janeiro (2012). Como se percebe, essas conferências foram realizadas duas vezes no Brasil, e como eventos internacionais de grande magnitude, merece destaque o interesse brasileiro em ter protagonismo nas discussões sobre meio ambiente e sustentabilidade.

Para efeitos desse trabalho parte-se do entendimento que desenvolvimento sustentável, em alinhamento ao Relatório Brundtland (1987), é a que procura atender às necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras e que o campo do desenvolvimento sustentável pode ser dividido em três componentes: sustentabilidade ambiental, sustentabilidade econômica e sustentabilidade sociopolítica. A partir das temáticas das conferências, ganha ênfase a perspectiva da inclusão social.

A escolha pelo método conferencial está ligada à cultura da ONU em reunir diversos representantes de Estados para discutir determinada pauta por meio de conferências e/ou Cúpulas. Em 1992 o governo brasileiro demonstrou interesse na realização de um evento de caráter singular no país, assim, incorporou-se o assunto meio ambiente às agendas de políticas a serem desenvolvidas no país.

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

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

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

Tais marcos legais e históricos são de vital importância, sendo chave ao problema desta pesquisa, pois analisando-se os contextos de política ambiental, estímulo à participação e arcabouço legal, chega-se aos seguintes questionamentos: como foram tratadas internamente as questões de meio ambiente, dado que o país desempenhou um papel importante em sediar as referidas conferências da ONU? E qual o impacto na realidade interna?

A questão que relaciona a participação social ao meio ambiente teve sequência, pois nos anos seguintes diversas leis e dispositivos legais tornaram a participação social mais institucionalizada na administração pública. É o caso da Lei da Ação Civil Pública, “a qual permite, desde o final dos anos 1980, que associações civis de proteção ambiental, além do próprio Ministério Público, entrem diretamente

com a ação judicial” (LOSEKANN, 2012, p. 6). Ou seja, o aparato legislativo que rege sobre o meio ambiente teve grande crescimento na década de 1980.

No caso das conferências, são instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo por meio de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente. Há a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil e são, em geral, estruturadas em etapas de nível municipal, estadual além do nacional. Durante o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foram convocadas conferências em diversos ramos de políticas públicas<sup>1</sup>. No caso da política ambiental, em 2003, 2005, 2008 e 2013, foram realizadas as Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMA), onde os temas foram discutidos juntamente com a sociedade civil, representada por ONGs, Movimentos Sociais representantes de quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, coletores, caçaras, quebradeiras de coco babaçu, grupos de *hip-hop*, professores, agricultores, povos indígenas e/ou tradicionais e, como visto na última conferência, a inserção de catadores de lixo como grupo de interesse nos debates.

Grande parte das deliberações tinha finalidade de aperfeiçoar a PNMA e criar um sistema que proporcione maior regramento sobre a conduta com o meio ambiente; assim, foram surgindo diversas Leis, Decretos, Portarias e marcos legais, que através da forma da lei possibilitaram esses ideais. Vinculando aos marcos aqui apresentados, temos: Conferências (como método), Meio Ambiente (como tema), Participação (como particularidade), Deliberação (como proposta) e Legislação (como finalidade). A análise das quatro conferências teve por base os documentos finais com as resoluções de cada evento.

A participação da sociedade civil, por meio da representação, se torna de grande relevância nesse processo. Pois, inseridos em um mesmo ambiente, atores com demandas de diferentes dimensões tiveram a possibilidade de intervir na questão ambiental. Um ambiente que possibilite a participação social de modo institucionalizado, modificando a natureza do Estado de mero aplicador de

---

<sup>1</sup> A convocação de Conferências Nacionais de políticas públicas se intensifica a partir de 2003, no primeiro governo Lula, e se constituem em espaços de discussão e deliberação envolvendo delegados representando o setor público e as organizações sociedade civil, vinculadas aos setores específicos de políticas públicas. Até 2011, foram realizadas 74 Conferências (BRASIL, 2010).

imposições a aberto para diálogo e receptor de opiniões e ideias, propicia um espaço democrático benéfico para a maioria de seus cidadãos.

Buscam-se respostas sobre o crescimento do número de deliberações, que corresponda às CNMA, apresentando-se dados referentes a cada conferência, e estabelecendo comparação entre edições, lembrando-se da participação social como dado relevante neste questionamento, onde se pode chegar à variação das proporções de participantes que ocorreu. Esses documentos foram utilizados para chegar a dados quantitativos que respondam se houve crescimento positivo na produção legislativa de uma Conferência para outra, assim como na quantidade de participantes, considerando seu perfil e o método inclusivo que se deu em cada edição da CNMA. Nesse processo, serão quantificadas também as deliberações, tornando a participação no processo deliberativo como elemento central de políticas públicas efetivas.

## A temática ambiental em perspectiva

A partir dos anos de 1990, os governos começaram a articular eventos internacionais para tratar de temas relacionados ao meio ambiente e assim promover políticas de respostas para as problemáticas em questão e o período foi marcado por uma série de conferências mundiais convocadas pela ONU (MOREIRA, 2011a), não exclusivamente sobre o meio ambiente, porém, as relacionadas ao assunto são citadas no Quadro 1. O Quadro 1 apresenta de forma sistemática e cronológica, os eventos relevantes e que influenciaram direta e indiretamente a dinâmica ambiental no Brasil.

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

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

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

1971	Criação do Programa <i>The Man and the Biosphere Programme – MaB</i> da UNESCO	Programa de pesquisa no campo das Ciências Naturais e Sociais para a conservação da biodiversidade e para a melhoria das relações entre o homem e o meio ambiente.
1972	Publicação do livro <i>Os Limites do Crescimento</i>	Informe apresentado pelo Clube de Roma no qual previa que as tendências que imperavam até então conduziram a uma escassez catastrófica dos recursos naturais e a níveis perigosos de contaminação num prazo de 100 anos.
1972	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, Suécia	A primeira manifestação dos governos de todo o mundo com as consequências da economia sobre o meio ambiente. Participaram 113 Estados-membros da ONU. Um dos resultados do evento foi a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).
1980	I Estratégia Mundial para a Conservação	A IUCN, com a colaboração do PNUMA e do <i>World Wildlife Fund</i> (WWF), adota um plano de longo prazo para conservar os recursos biológicos do planeta. No documento aparece pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável.
1983	É formada pela ONU a Comissão sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD)	Presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, tinha como objetivo examinar as relações entre meio ambiente e o desenvolvimento e apresentar propostas viáveis.
1987	É publicado o informe Brundtland, da CMMAD, o Nosso Futuro Comum	Vincula estreitamente economia e ecologia e estabelece o eixo em torno do qual se deve discutir o desenvolvimento, formalizando o conceito de desenvolvimento sustentável.
1991	II Estratégia Mundial para a Conservação: Cuidando da Terra	Documento conjunto do IUCN, PNUMA e WWF, mais abrangente que o formulado anteriormente; baseado no Informe Brundtland, preconiza o reforço dos níveis políticos e sociais para a construção de uma sociedade mais sustentável.
1992	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Cúpula da Terra	Realizada no Rio de Janeiro, constitui-se no mais importante foro mundial já realizado. Abordou novas perspectivas globais e de integração da questão ambiental planetária e definiu mais concretamente o modelo de desenvolvimento sustentável. Participaram

		170 Estados, que aprovaram a Declaração do Rio e mais quatro documentos, entre os quais a Agenda 21 <sup>3</sup> .
1997	Rio + 5	Realizado em Nova Iorque, teve como objetivo analisar a implementação do Programa da Agenda 21.
1997	Protocolo de Kyoto	Visa combater o aquecimento global que causa o efeito estufa.
2000	I Foro Mundial de âmbito ministerial – Malmo	Teve como resultado a aprovação da Declaração de Malmo, que examina as novas questões ambientais para o século XXI e adota compromissos no sentido de contribuir mais efetivamente para o desenvolvimento sustentável.
2002	Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 10	Realizada em Johannesburgo, procurou examinar se foram alcançadas as metas estabelecidas pela Conferência do Rio-92 e serviu para que os Estados reiterassem seu compromisso com os princípios do desenvolvimento sustentável.
2009	- Substituição do Protocolo de Kyoto; - Acordo de Copenhague; - Convenção sobre Mudança Climática das Nações Unidas.	Conferência da ONU sobre mudanças climáticas: 120 chefes de Estado e de Governo.

Fonte: DIAS (2006, p. 35).

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

Na referida Conferência, o Brasil manteve-se em uma situação delicada, dado que as propostas apresentadas para a redução da degradação ambiental impactavam diretamente em sua economia, demonstrando que “o objetivo brasileiro na

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

Conferência era remover obstáculos ao seu crescimento na esfera internacional e logo o país ganharia o status de vilão de Estocolmo” (MOREIRA e OLIVEIRA, 2011, p.103). Ou seja, a principal prioridade brasileira naquele momento era o crescimento econômico, pelo viés de entendimento que preservar significaria reduzir a exploração de matérias-primas que alimentavam os meios produtivos e consequentemente reduziria a produtividade, gerando déficit comercial.

Observa-se uma oposição de concepção entre o desenvolvimentismo e o ambientalismo na década de 1970, autoras como Oliveira e Moreira têm em seus discursos que “os conflitos do eixo Norte/Sul (desenvolvidos x em desenvolvimento) em detrimento dos conflitos Leste/Oeste (capitalismo x comunismo)” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2011, p. 103) seriam parte do processo que impedia o andamento de ação naquele primeiro momento. Ou seja, países considerados desenvolvidos não tinham tamanha preocupação se comparados a países que ainda estavam priorizando seu desenvolvimento, além de enquadrar-se em modelos produtivos mais elaborados e robustos e com uma crescente demanda por produção, a fim de satisfazer os mercados consumidor e exportador simultaneamente.

Analisando a realidade do eixo Sul, não apenas o Brasil, mas diversos países deparavam-se com a necessidade de colocar-se em um dos lados: os que priorizam seu desenvolvimento ou os que priorizam seu patrimônio natural. Tendo a realidade nacional distinta de diversos outros países que atingiam degradação ambiental acentuada, o país optou pelo desenvolvimento econômico, colocando a preservação do meio ambiente em segundo plano, naquele primeiro momento.

Na década de 1970, o contexto internacional era de Guerra Fria, a realidade nacional era a ditadura militar e os projetos desenvolvimentistas dos militares seriam influenciados diretamente por tais planos. O fim da Guerra Fria foi o marco para a volta do tema na agenda internacional, como destaca Moreira, “o modelo de desenvolvimento até então utilizado não era capaz de se manter no próximo século, visto que era ecologicamente predatório e socialmente perverso” (MOREIRA, 2011, p. 3).

Em 1987, com a publicação do Relatório Brundtand, observa-se a vinculação dos temas ambientais e econômicos ao conceito de Desenvolvimento Sustentável. Ganham esse viés os debates ambientais, notadamente no evento realizado na cidade do Rio de Janeiro em 1992, a Rio-92. O país passara pelo processo de redemocratização e vivia um momento conturbado com a primeira eleição direta para presidente da República e com a instabilidade política do então presidente Collor de Mello. O país estava em processo de redemocratização e de reformulação de sua base

institucional e ainda administrava conflitos na preparação do evento internacional, mas tendo como finalidade central reduzir as imagens negativas geradas com os posicionamentos dos anteriores governos em Estocolmo.

Naquele momento, o discurso brasileiro de grande destaque foi que “o maior poluidor é a pobreza” (MOREIRA e OLIVEIRA, 2011, p. 101). A proteção do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, na percepção dos gestores pós regime militar, estava baseada no combate à pobreza e no crescimento econômico.

A Eco 92, também conhecida como a Cúpula da Terra, incorporou aos debates as desigualdades sociais, sendo que a participação social no evento marcou o interesse em diminuir a distância dos diálogos entre o Governo e a sociedade civil, tendência democrática do novo regime de governo da época. Os documentos apontam o vínculo entre ambientalismo e desenvolvimento econômico, iluminado pelos debates em torno do desenvolvimento sustentável. Para o Brasil, ao sediar a Conferência, objetivavam-se diversas finalidades, como ganhar espaço no sistema internacional e ter um papel atuante nos processos desenvolvimentista, baseando-se na égide de sustentabilidade, “mas para o país, o seu maior êxito foi ter conseguido modificar sua imagem no exterior, passando de grande vilão ambiental a grande defensor do desenvolvimento sustentável” (MOREIRA e OLIVEIRA, 2011, p. 107).

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

A Agenda seria o documento base para as próximas rodadas de debates, e esta seria reavaliada em 1997, em Nova Iorque, “quando se realizou a primeira avaliação dos resultados da Conferência e da implementação da Agenda 21, descobriu-se que entre as metas acordadas, poucas tinham sido atingidas” (DUARTE, 2003, apud MOREIRA e OLIVEIRA, 2011, p. 109). Faz-se necessário lembrar que esses documentos gerados em eventos internacionais não tiveram poder punitivo, considerando a autonomia nacional perante o sistema internacional, assim sendo, os

Estados pouco fizeram para a implementação dos planos acordados pelos documentos, principalmente quando esses acordos eram conflitantes aos interesses locais.

A realidade em 2002 seria diferente, pouco tempo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, o tema mais efervescente no sistema internacional era segurança, caracterizando o evento de Johannesburg como “uma cúpula de divergências”. Além dos conflitos tradicionais Norte/Sul, houve conflitos também do eixo Norte/Norte e Sul/Sul” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2011, p. 110), demonstrando disparidades de ideias aos temas propostos para o evento.

A diferença entre o Rio e Johannesburg não se limitou apenas aos conflitos ideológicos, pois, no Rio de Janeiro, se detectou uma maior participação da sociedade como consequência do processo de redemocratização do país. Caracterizando o modelo seguido pelas conferências realizadas no Brasil, alcançou-se um caráter mais inclusivo, considerando-se que uma das bases do desenvolvimento sustentável é a social, ou seja, o debate aberto com a sociedade civil, mostrando um estreitamento do diálogo entre governo e sociedade.

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

## **As Conferências Nacionais de Meio Ambiente: princípios e práticas**

Cada setor de políticas públicas possui especificidades e, no caso da política de meio ambiente, destaca-se a dificuldade em dar respostas às múltiplas escalas. No nível local emergem ações que envolvem o cotidiano dos cidadãos, como educação ambiental, reciclagem de resíduos sólidos e aterros municipais. Em escala global mais são destaques o aquecimento global, usos de energias fósseis, biodiversidade, recursos hídricos, entre outros. As temáticas diversificadas de cada uma das conferências dão-nos a dimensão da dificuldade do tratamento do tema e seu caráter de

transversalidade. As conferências apontam que a agenda ambiental está em disputa e com tentativas por buscar os caminhos de organização do sistema federal, diante de desafios de imensas magnitudes.

A estrutura permite a implementação da política ambiental extensa, mas não suficiente. Dispõe de Ministério próprio, o Ministério de Meio Ambiente, e de estruturas específicas em todos os estados da federação. A municipalização da política em termos de órgãos próprios não é tão intensa, já que são minorias os municípios que criaram secretarias exclusivas, mas uma referência importante é a existência de cerca de 2.280 conselhos municipais de meio ambiente, o que representa 40% dos municípios brasileiros (MUNIC, 2014).

A antiguidade do setor é mensurada pela lei de criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Apesar de o setor possuir um fundo, o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado em 1998, há permanente debate pela busca de recursos nas Conferências.

A inserção dos debates sobre meio ambiente em âmbito nacional esteve vinculada ao debate internacional, marcado principalmente por eventos ocorridos no Brasil como as Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92 e Rio + 10, de 2002. As três primeiras Conferências Nacionais (2003, 2005 e 2008) foram realizadas durante o governo Lula e como Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.

Citar em específico a direção da pasta ocorre em função de que, diante da diversidade de temáticas ambientais, o enfoque dado na definição do tema e desenho da conferência teve forte orientação alinhada às concepções do dirigente da pasta. Em 2003, a I Conferência Nacional do Meio Ambiente elegeu como tema central Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente. A lei, em seu texto original, já determinava a responsabilidade compartilhada da preservação ambiental, ou seja, que a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil têm direitos e deveres compartilhados perante a tutela do meio ambiente, assim como devem se relacionar para chegar a um consenso perante as ações a serem tomadas (BRASIL, 2003).

A Conferência teve por objetivo determinar as ações de funcionamento desse sistema. Na distribuição territorializada de competências temos como órgão central o Ministério do Meio Ambiente, como executores Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio). No nível das unidades sub-nacionais estão presentes os órgãos seccionais. O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), é dotado de protagonismo, tido como órgão consultivo e deliberativo, que reúne periodicamente representantes governamentais do Estado e da Sociedade Civil.

Segundo Ayres (2018), dentre as 482 deliberações da plenária, os eixos que mais receberam contribuições foram, em primeiro lugar, a agricultura, a pecuária, os recursos pesqueiros e florestais; em seguida, a infraestrutura (transporte e energia), indicando claramente o foco em ações da economia que mais impacto causam no meio ambiente. Assuntos como biodiversidade e espaços territoriais protegidos ficaram com 45 deliberações e mudanças climáticas com apenas 5, denotando uma preocupação menos urgente.

A II Conferência Nacional do Meio Ambiente, de 2005, assumiu a temática Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais. Percebe-se forte alinhamento e avanço em relação à conferência anterior, pois o evento teve como seu ponto de partida a avaliação do andamento dos acordos/deliberações fechados na primeira conferência e ressaltou o papel da Secretaria Especial de Meio Ambiente, fundada em 1973, e precursora do SISNAMA. Houve ênfase na maior eficiência da gestão compartilhada. A temática ambiental foi aprofundada, considerando sua transversalidade com produção e consumo sustentáveis, ações de educação ambiental, legislação pertinente, relações globais, inclusão social e indicadores de sustentabilidade.

Na II Conferência, foram modificadas as porcentagens de representações, sendo assim “o modelo de participação adotada pela II CNMA garante a proporcionalidade de 50% da delegação aos movimentos sociais e às Organizações Não-Governamentais; 30% ao setor empresarial, e 20% ao setor governamental” (BRASIL, 2005, p. 9). Viabiliza-se maior inserção social nestes eventos.

Os eixos temáticos foram: Biodiversidade em Florestas; Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos; Água e Recursos Hídricos; Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável; e Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável. Das 506 deliberações, ocorreu distribuição equilibrada entre os temas: Biodiversidade das Florestas (120), Qualidade Ambiental dos Assentamentos Humanos (105); Águas e Recursos

Hídricos (121); Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (88) e Fortalecimento do SISNAMA e Controle Social (72).

A III Conferência Nacional do Meio Ambiente, de 2008, teve como temática Mudanças Climáticas, que havia despertado menos atenção em eventos anteriores. A forma de distribuição dos temas também assumiu modelo diferente, sendo divididos em duas categorias: mitigação e adaptação<sup>4</sup>. Das 511 deliberações, distribuídas em 11 eixos temáticos, ficam em destaque no item adaptação o eixo Fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em resposta a uma conjuntura de crise hídrica, com a falta de chuvas e redução dos níveis dos reservatórios.

A IV e última Conferência Nacional do Meio Ambiente, de 2013, foi convocada com um intervalo de quase o dobro do período em relação às anteriores. Foi realizada no primeiro mandato da então Presidente Dilma Rousseff e, na ocasião, o Ministério do Meio Ambiente tinha como titular da pasta a ministra Isabela Teixeira. O tema central foi Resíduos Sólidos e Participação e os seguintes eixos temáticos: Produção e Consumos Sustentáveis; Redução dos Impactos Ambientais; Geração de Trabalho, Emprego e Renda; e Educação Ambiental (BRASIL, 2013).

Ficou acordada a seleção de 15 ações prioritárias. Conforme apontam Abbers e Oliveira (2015), o PAC 2 foi lançado nesse governo, com foco nas grandes obras de infraestrutura e, os grupos econômicos que lutavam contra as regulamentações ambientais, foram conquistando espaço. O exemplo balizador é a grande coalizão de grupos de interesses ligados ao agronegócio que atuou nos anos de 2011 e 2012 para influir na mudança do código florestal, em tramitação no congresso. A ministra da pasta foi acusada por lideranças ambientalistas de tentar enfraquecer a atuação do CONAMA.

A participação da sociedade civil nas quatro conferências, conforme registro nos documentos, pode ser mais bem aquilatada pelo perfil e número das entidades envolvidas na organização dos eventos, com destaque para Centrais Sindicais, fórum de ONGs e Movimentos Sociais, Povos Indígenas e Populações Afro-Brasileiras. Na II Conferência assumem protagonismo as entidades tradicionais e de organização de

---

<sup>4</sup> A mitigação é quando se busca reduzir, remediar ou amenizar determinadas condutas, buscando uma melhor eficiência das ações a serem acordadas. Temas: florestas, agropecuária, energia, resíduos, edificações, indústria e transporte.

A adaptação é quando as condutas anteriores não atingem o resultado esperado. Temas: recursos hídricos, saúde, zona costeira e marinha, agropecuária, assentamentos humanos, ecossistemas naturais.

abrangência nacional: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), União Nacional de Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS). Essa listagem demonstra o pouco envolvimento de entidades ligadas especificamente a questões ambientais. Na III Conferência, foram no total 38 representantes na organização, com destaque para Fórum Nacional Lixo e Cidadania, Conselho Jovem do Meio Ambiente, grupos indígenas, comunidades quilombolas e Conselho Nacional de Seringueiros.

A IV Conferência destoa negativamente no quesito participação, o número de instituições da sociedade civil teve queda expressiva, há diminuição de 38 para 15 instituições que representam a sociedade civil, mas ganha em evidência a presença de entidades ligadas a catadores de materiais recicláveis, entidades ligadas ao tratamento de resíduos sólidos e economia solidária. Em destaque: Centro Multidisciplinar de Estudos em Resíduos Sólidos (CeRSOL), Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Rede Brasileira de Agendas 21 Locais (REBAL), União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES).

Na última conferência a metodologia de participação sofreu nova mudança, tendo por novidade a inclusão da conferência virtual, conforme Relatório Final da IV CNMA (BRASIL, 2013, p. 5): ocorreu por meio do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados parceira do Ministério do Meio Ambiente e contou com a participação de três mil pessoas.

### **As instituições participativas e a efetividade deliberativa**

A proposta sobre efetividade neste trabalho é baseada na análise qualitativa que vincula resultados quantitativos sobre a legislação, resultante das dinâmicas participativas nas CNMA, que vincula a participação com os resultados legislativos.

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

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

A inclusão da sociedade em uma política que está sendo formulada é de extrema importância, dado que em “um pressuposto geral da teoria que informa a democracia deliberativa é de que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas” (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 110). Em ambiente institucionalizado onde existem espaços de diálogos, há a probabilidade de maior grau de efetividade à política pública resultante, dado que:

[...] se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 113).

Ou seja, essas instâncias participativas se institucionalizaram por conjuntos de regras e processos que mediam a relação social e política (PIRES, 2011). Os governos compartilham sua responsabilidade com a sociedade, de forma a promover políticas efetivas. As instâncias deliberativas são sem dúvida um novo método de alcançar-se efetividade e seu “crescimento [...] parece ter tornado incontornável a necessidade de se identificar mais rigorosamente seus impactos na melhoria das políticas e no funcionamento dos governos” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2015, p. 1). O que está em pauta é a necessidade de conhecer de modo aprofundado a forma como ocorrem as deliberações, os sujeitos envolvidos e o alcance das deliberações.

Porém, para ocorrer o diálogo entre governo e sociedade civil são fundamentais o lugar, a ocasião e o sistema para tal. Lembrando que “é necessária a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos [...], mas que com ele

estabeleçam algum nível de interação, com capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas” (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 110). É com essa consideração que se destaca a importância das Conferências como método de promoção de políticas.

A legitimidade de escolhas ocorre pela pactuação entre as partes: o governo como produtor de políticas e a sociedade civil, como receptora e questionadora. A legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas. Uma boa deliberação caminha em direção ao consenso, minimizando ou suprimindo os elementos de conflito existentes.

### As Conferências de Meio Ambiente em números

Os números resultantes das conferências foram divididos em duas vertentes: 1) métodos e quantidades relativos a participação e representação social, visando responder a forma que aconteceu a representação pelos delegados, além do quantitativo de público que correspondeu a cada conferência; 2) a efetividade legislativa, buscando responder o quantitativo referente aos meios legais derivados de cada edição, considerando os eixos temáticos apresentados por cada conferência.

Os dados referentes às proporções participativas nesses eventos apresentam-se nos números de indivíduos, considerando as pessoas que participaram de alguma etapa no processo de realização das conferências, as que estiveram na fase nacional, assim como os delegados desta.

**Tabela 1** – Número de participantes das Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMA)

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

Fonte: sistematizados pelos autores. Disponíveis no Relatório Final da IV CNMA (2013, p. 61).

Pode-se perceber na Tabela 1 o crescente número de participantes e o declínio de delegados na última edição. Observa-se a oscilação na quantidade de delegados participantes, possivelmente dada à metodologia da organização para o processo deliberativo que variou de uma edição para outra. Porém, a quantidade total de indivíduos teve um crescimento acentuado, mantendo-se em constante crescimento,

também por causa da atualização dos métodos institucionalizados de incorporação do público interessado nesse debate.

Um dos interesses que movem a avaliação das conferências são os subsídios que oferecem nas políticas públicas ambientais e possibilitam que estas se desenvolvam de maneira eficiente. É preciso observar que nem todas as resoluções das conferências se tornam matérias legislativas, mas podem se desdobrar em projetos ou ações práticas que lhes correspondam. Desse modo, os dados a seguir apresentados correspondem às proposições legislativas de uma conferência para outra, sem desqualificar ou hierarquizar quaisquer tipologias (leis, decretos, portarias). Então, considera-se que quaisquer tipos de legislação gerada com o intuito de amparo ao desenvolvimento sustentável e/ou meio ambiente sejam positivas às suas finalidades. Através da democracia participativa, a legislação tem crescimento efetivo. A pesquisa realizada em 2009/2010 pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ e a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ, concluiu que as Conferências Nacionais impulsionaram a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, por meio de uma prática participativa e deliberativa, a democracia participativa no Brasil (BRASIL, 2013, p. 7).

Baseado no princípio da publicidade<sup>5</sup>, o MMA disponibiliza em sua plataforma digital todos os dados referentes às CNMAs. A efetividade foi aferida pelo levantamento da legislação nos órgãos de competência - Congresso Nacional<sup>6</sup> e Ministério do Meio Ambiente. Os dados disponibilizados pelo MMA não são classificados como os eixos temáticos das Conferências, ponderando que os temas mudam de uma edição para outra, os assuntos são unificados pelo grau de correspondência que têm entre si. São estes: água, apoio a projetos, áreas protegidas, biodiversidade, bioma, cidades sustentáveis, clima, desenvolvimento rural, geral, gestão territorial, governança ambiental, patrimônio genético, responsabilidade socioambiental e segurança química.

Os temas legislativos são classificados de acordo com similaridades com os eixos temáticos das CNMAs e disponíveis para consulta pública. Levando em consideração as legislações anteriores às CNMAs, que influenciaram nas políticas que

---

<sup>5</sup> O processo legislativo deve obedecer ao princípio da publicidade. Os atos praticados durante o processo de elaboração da lei são públicos, segundo Fachin (2012, p. 447).

<sup>6</sup> O poder legislativo brasileiro é exercido pelo Congresso Nacional, o qual tem a atribuição constitucional para legislar sobre todas as matérias de competência da União (art. 48), conforme Fachin (2012, p. 423)

viriam a ser tratadas, como o caso do SISNAMA<sup>7</sup>, foram catalogadas todas as leis, decretos e portarias presentes nesse banco de dados, mesmos aquelas anteriores às Conferências, e com base nesses dados, formula-se a seguinte tabela:

**Tabela 2** – Produção legislativa referente às Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMAs) considerando a distribuição quantitativa por edição

Tipo de legislação	Conferências Nacionais do Meio Ambiente (ano de realização)			
	1º (2003)	2º (2005)	3º (2008)	4º (2013)
Decretos	15	9	22	1
Deliberações	1	-	-	-
Instruções Normativas	3	1	5	1
Leis	-	2	10	-
Norma Técnica	-	-	1	-
Portarias	11	10	32	-
Protocolo	-	1	-	-
Publicação	-	1	-	-
Recomendações	1	2	3	-
Relatórios	-	-	2	-
Resoluções	4	5	1	-
Revisão	1	-	-	-

Fonte: Brasil - Ministério do Meio Ambiente 2003, 2004, 2013 e 2015. Dados sistematizados pelos autores.

Os dados foram obtidos a partir da análise do resultado final das Conferências, as colunas demonstram os dados por edição (2003, 2005, 2008 e 2013). Deste modo: a) a coluna da I CNMA demonstra as legislações que surgiram após sua realização em 2003 e anteriores a 2005, ano de realização da II CNMA; b) consideram-se as legislações relativas à II CNMA e as formuladas no período de 2005 a 2008; c) a partir de 2008 até 2013, são consideradas as legislações relativas à III CNMA; d) após 2013, são dados relativos à IV CNMA.

Cada Conferência é tida como uma nova rodada de debates, inserindo novas demandas e revitalizando as anteriores. É possível visualizar o crescimento considerável do total de normativas. Dado que na primeira CNMA tivemos um total de 36 instrumentos legais, seguido por um breve declínio na segunda, com 31 legislações, e a terceira conferência obteve um crescimento acentuado, com total de

<sup>7</sup> Baseado na lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981, anterior às conferências.

76. Ocorreu, no entanto, um declínio evidente na quarta Conferência para apenas 2, mesmo com um maior intervalo de tempo para a realização dessa última Conferência.

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

**Quadro 2 – Características e Cargos por edição das CNMAs**

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

Fonte: Dados sistematizados pelos autores. Informações disponíveis no Relatório Final da IV CNMA (2013).

O Quadro 2 nos informa que as três primeiras conferências ocorreram no governo do Presidente Lula, tendo Marina Silva como Ministra. O Posicionamento do primeiro escalão nessas três primeiras edições pode ser indicado como ponto chave para a robustez da produção legal e seus desdobramentos. Mudanças drásticas ocorreram no Governo Dilma Rousseff e na troca de Ministro, assumindo Izabella Teixeira. Cruzando as informações com os dados da Tabela 2, tem-se que apenas duas matérias legislativas foram aproveitadas da IV Conferência Conforme Abers e Oliveira:

O Ministério do Meio Ambiente se tornou mais insulado, não somente perante a sociedade civil, mas também em relação a todos os atores externos que antes participavam de cargos de alto escalão. Esse insulamento certamente reflete as preferências políticas da ministra Izabella Teixeira – conhecida como "tecnocrata" – e da própria presidente da República. Mas isso somente foi possível porque o governo petista investiu na criação de um corpo burocrático concursado (ABERS e OLIVEIRA, 2015, p. 359).

O entendimento é que a titular da pasta prescinde dos movimentos sociais e se ancora na eficiência das decisões tecnocráticas. Tal perfil teria impactado negativamente no desenho e encaminhamentos da última Conferência. Quando se utiliza de outro ponto de vista, colocando lado a lado participantes, deliberações e legislações, pode-se perceber relevante disparidade.

**Tabela 3** – Relação entre quantidades totais de participantes, deliberações e legislação por edição das Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMA)

Edição CNMA (Ano de realização)	Números totais por dados analisados (unidade)		
	Participantes	Deliberações	Legislação
I CNMA (2003)	65 mil	482	36
II CNMA (2005)	86 mil	506	31
III CNMA (2008)	115 mil	583	76
IV CNMA (2013)	200 mil	60	2

Fonte: Brasil - Ministério do Meio Ambiente 2003, 2004, 2013 e 2015. Dados sistematizados pelos autores.

A Tabela 3 permite o cruzamento dos elementos da análise, a efetividade e a participação. Os dados demonstram muito claramente o vigor do campo participativo, com o aumento da quantidade de participantes a cada edição.

Entretanto, percebe-se que cai drasticamente o número de deliberações na Conferência de 2013. Ao avaliar-se a quantidade de legislações, temos crescimento até a terceira e queda acentuada na última Conferência, apontando a estagnação do processo.

### **Considerações preliminares**

A complexidade da temática ambiental e do desenvolvimento sustentável emerge da diversidade de temas e proposituras a cada conferência. Conclui-se que as Conferências Nacionais de Meio Ambiente são um método de política pública eficaz quando levado em consideração os atores relevantes de políticas que compõem esse processo. A intensidade da participação bem como os resultados finais traduzidos em material legislativo, tiveram bastante homogeneidade nas três primeiras conferências. Há um sinal negativo nos que se refere à IV CNMA, que, pouca contribuição trouxe ao setor ambiental, conforme apontamos no corpo do texto e ainda, após quatro anos após sua realização, não há elementos que indiquem o chamamento da quinta conferência. Estagnação esta não detectada em outras áreas de políticas públicas, conforme trabalho recente de Martelli *et al.* (2018).

Com base nos dados levantados, considera-se que a participação social teve grande relevância nos processos de debate e apresentação de propostas para os temas mais candentes que envolvem o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. É indicador da robustez o visível aumento na quantidade de participantes, que chegou ao patamar de crescimento de 73,91% de uma edição para outra, e de 207,69% da primeira para a última conferência.

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

Finalmente, pergunta-se seria a IV CNMA a última? Já foram correspondidas todas as demandas? Não há necessidade de novas exposições e considerações para novas rodadas? O meio ambiente é um setor de política pública que mobiliza amplos segmentos sociais e governamentais. Em um contexto de grave crise política, de valores por que passa o país, de expectativa quanto aos rumos da próxima eleição presidencial, fica-se no aguardo de novo fôlego para as conferências nacionais.

---

■ Wilian D'Agostini Ayres é Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: wilian.ayres@hotmail.com.

■ Celene Tonella é Doutora em História pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UEM. E-mail: ctonella@uol.com.br.

---

## Referências

- ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*. v. 21, n. 2, 2015.
- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. A Participação importa? Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais. 39º *Encontro Anual da Anpocs*, 26 a 30 de outubro de 2015/Caxambu. GT 08 Controles Democráticos e Participação Política. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt08/9507-a-participacao-importa-efeitos-dos-conselhos-gestores-nas-administracoes-publicas-municipais/file>>. Acesso em: jan. 2018.
- ALMEIDA, Débora C. R.; CUNHA, Eleonora S. M. A Análise da Deliberação Democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. cap. 7. p. 109-123. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de Avaliação*. v. 7. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/debora\\_almeida4/publication/323667582\\_a\\_analise\\_da\\_deliberacao\\_democratica\\_principios\\_conceitos\\_e\\_variaveis\\_relevantes/links/5aa301880f7e9badd9a79356/a-analise-da-deliberacao-democratica-principios-conceitos-e-variaveis-relevantes.pdf](https://www.researchgate.net/profile/debora_almeida4/publication/323667582_a_analise_da_deliberacao_democratica_principios_conceitos_e_variaveis_relevantes/links/5aa301880f7e9badd9a79356/a-analise-da-deliberacao-democratica-principios-conceitos-e-variaveis-relevantes.pdf)>. Acesso em: jan. 2018.
- AVRITZER, Leonardo. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação no Brasil*. Texto para discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

- AYRES, Wilian D'Agostini. *Conferências Nacionais do Meio Ambiente: efetividade e participação social*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente: Conferência Nacional do Meio Ambiente. Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Texto base, 2003. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/TextoBase\\_ICNMA.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/TextoBase_ICNMA.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente: II Conferência Nacional do Meio Ambiente: Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais. Texto-base, 2004. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/textobase\\_IICnma.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/textobase_IICnma.pdf)>. Acessado em: 20 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente: III Conferência Nacional do Meio Ambiente: Mudanças climáticas. Texto-base consolidado, 2008. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_cnma/\\_arquivos/texto\\_base\\_consolidado2008.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/texto_base_consolidado2008.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente: 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Relatório Final, 2013. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RelatorioFinal4CNMA\\_WEB.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RelatorioFinal4CNMA_WEB.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. IV Conferência Nacional do Meio Ambiente: resíduos sólidos. Andamento das Ações Prioritárias Finais da 4ª CNMA. Agosto de 2015. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/Acoes%20Prioritarias%204CNMA%20fichas%20individuais%20Agosto%202015\\_FINAL.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/Acoes%20Prioritarias%204CNMA%20fichas%20individuais%20Agosto%202015_FINAL.pdf)>. Acesso em nov. 2017
- DIAS, Reinaldo. O desenvolvimento sustentável como novo paradigma. In: DIAS, Reinaldo. *Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. São Paulo, Editora Atlas, 2006. Cap. 3, p. 30-43. Disponível em: <[http://unimersa.files.wordpress.com/2012/04/dias\\_o\\_ds\\_como\\_novo\\_paradigma.pdf](http://unimersa.files.wordpress.com/2012/04/dias_o_ds_como_novo_paradigma.pdf)>. Acesso em 24 abr. 2014.
- FACHIN, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. Ed. 5. Rio de Janeiro: FORENSE, 2012.
- LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. *Ambient. soc.* [online]. v.15, n.1, p. 179-200, 2012.
- MARTELLI, Carla Giani; TONELLA, Celene; JARDIM, Maria Chaves; ROMÃO, Wagner de Melo. Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres. In: MARTELLI, Carla Giani; JARDIM, Maria Chaves e GIMENES, Eder Rodrigo (Org.). *Participação política e democracia no Brasil Contemporâneo*. São Paulo – SP: Cultura Acadêmica Editora, série Sociologia n. 11, p. 235 -274, 2018. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Instituicao/Administracao/DivisaoTecnicaAcademica/ApoioaoEnsin/LaboratorioEditorial/serie-temas-em-sociologia-n11---e-book.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2018.
- MOREIRA, Paula Gomes. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e seu legado na política ambiental brasileira. *Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais* – UFES, v. 1, n. 1, 2011a. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/viewFile/1522/1113>>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- MUNIC/IBEGE. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2014. Disponível em <https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2014>. Acesso em 14/01/2018

MOREIRA, Paula Gomes; OLIVEIRA, Natália Couto. O Brasil e as Três Conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente. *História e Economia*, v. 9, s/n, p. 99-116, 2011b.

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

RIBEIRO, Uriela C.; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; LIMA, Paula Pompeu F.; SOUZA, Clóvis H. Leite de; CRUXÊN, Isadora Araújo. Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais. 37º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da Participação no Brasil*: Uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Texto para discussão 1735. IPEA, 2012.

*Texto recebido em 29 de junho de 2018.  
Aprovado em 05 de agosto de 2018.*