

# Governança institucional de problemas ambientais

*Pedro Jacobi\**

## Introdução

Neste texto, abordam-se as diversas dimensões que permeiam a governança ambiental no Brasil, tomando como referência a dinâmica da participação em questões ambientais.

O desafio que nos representamos é de analisar, de um lado, os impactos de práticas participativas que apontam, a partir da manifestação do coletivo, para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sociopolítica, e, de outro, os aspectos que configuram as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade com a democracia.

O agravamento dos níveis de degradação ambiental tem provocado um aumento da vulnerabilidade socioambiental e, embora tenha ocorrido um incremento das iniciativas governamentais e não-governamentais para ampliar o acesso à informação, à educação, aumentando a consciência do público para os efeitos dos problemas ambientais, a incidência e a intensidade de desastres naturais, e os prejuízos econômicos resultantes têm aumentado de forma significativa. Os problemas socioambientais – secas, incêndios florestais, enchentes, e outros desastres provocados pela presença antrópica – têm afetado muito a qualida-

---

\* Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Procam, da Universidade de São Paulo. E-mail: prjacobi@usp.br

de de vida da população das comunidades rurais e urbanas, notadamente das mais excluídas e carentes.

O Brasil urbano e intermédio representa em torno de 70% da população (Veiga, 2005)<sup>1</sup>, e aproximadamente 60% efetivamente urbana, representando 455 municípios onde habitam 97 milhões de pessoas (IBGE, 2000, apud Veiga, 2005), e 567 municípios denominados por Veiga de “intermédios” com população de 22 milhões de pessoas<sup>2</sup>.

Existe um Brasil inequivocamente urbano – os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 demais aglomerações e nos outros 77 centros urbanos, mesmo não representando aglomerações urbanas<sup>3</sup>. As nove metrópoles criadas na década de 70 abrigavam 48,9 milhões em 2000, com uma participação relativa de 28,8 % no total da população do País. De maneira geral, é nos grandes aglomerados de cidades que as questões urbanas mais gerais e, especificamente, de gerenciamento de recursos hídricos se tornam mais complexas. O ritmo ainda forte de crescimento destas aglomerações, a velocidade de sua expansão demográfica, as suas características de baixo ordenamento territorial – indistinguível de aspectos acentuados de pobreza – e os efeitos negativos derivados da concentração de relevantes parques industriais levaram a uma série de problemas bastante característicos: poluição das águas, ampliação da ocorrência de en-

<sup>1</sup> O que se argumenta é que, para efeitos analíticos, não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes, e isto significa que deveria ser classificada como rural a população dos 4.024 municípios que tinham menos de 20 mil habitantes em 2000. Isto, segundo Veiga (2002), derrubaria o grau de urbanização do Brasil para 70%.

<sup>2</sup> Para uma reflexão aprofundada sobre a polêmica em torno do Brasil urbano, ver Veiga, 2002, p. 63-67).

<sup>3</sup> Identificados por pesquisa realizada por equipes do IBGE/ IPEA/ Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, e da Unicamp denominada *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* (1999). Nessa rede urbana, formada pelos 455 municípios dos três tipos de concentração, estavam 57% da população em 2000. Enquanto nos municípios com mais de 100 mil habitantes, considerados centros urbanos pela pesquisa IBGE/Ipea/Unicamp, a densidade média é superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km<sup>2</sup>), na classe imediatamente inferior ela desaba para menos de 20 hab/km<sup>2</sup>

chentes, problemas de erosão, ocupação de áreas de alagados, pressão crescente sobre os recursos hídricos disponíveis para finalidade de abastecimento público, dificuldades de proteção dos mananciais de abastecimento, poluição doméstica e industrial de rios que atravessam regiões metropolitanas, problemas quanto ao destino final de resíduos sólidos e/ou interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos em áreas potencialmente degradáveis em termos ambientais, e impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população.

As metrópoles, apesar de concentrarem uma parte ponderável das atividades econômicas, têm também se destacado por crescentes níveis de pobreza, o que acarreta uma demanda de serviços de toda natureza sobre o setor público. Parte desta pobreza se dirige às novas e antigas favelas, outra parte se desloca para as sempre renovadas franjas periféricas e forma loteamentos juridicamente irregulares, desprovidos de infra-estrutura básica de serviços. Isto resulta num processo insustentável de crescimento urbano decorrente de políticas urbanas inadequadas – informalidade do padrão de urbanização, queda de investimentos em infra-estrutura, equipamentos urbanos e transporte público.

Neste complexo contexto socioinstitucional existe uma crescente necessidade de entender as ambigüidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, mas principalmente os limites nas experiências que inovam na gestão ambiental.

## **Constituição de públicos participativos no Brasil**

A nossa análise se centra em torno do fortalecimento do espaço público e na abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas; e na sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras que marcam rupturas com a dinâmica predominante na gestão pública e, especificamente, na gestão ambiental.

Os temas aqui desenvolvidos estão organizados de forma a introduzir o leitor num universo de questões que, apesar da sua multiplicidade, se centram na associação entre cidadania, democracia participativa, governabilidade e sustentabilidade.

No Brasil, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é sem dúvida um dos aspectos mais desafiantes para a análise sobre os alcances da democracia. As experiências de deliberação participativa desde o início dos anos 1980 estão associadas à capacidade que os movimentos sociais tiveram de explicitar demandas relacionadas principalmente com a distribuição de bens públicos e também, em menor escala, na formulação de políticas públicas.

Novos arranjos participativos são reforçados a partir da Constituição de 1988, destacando-se o desenvolvimento de práticas que abrem espaço para a prática da democracia participativa (Santos e Avritzer, 2002; Dagnino, 2002). A revitalização da sociedade civil desde meados da década de 1980 se reflete no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados explicitados na construção de espaços públicos que pressionam pela ampliação e democratização da gestão estatal (Avritzer, 2002, Costa, 2002). Na década de 1990, a participação nas suas diversas dimensões é amparada e institucionalizada dentro dos marcos das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural, e de liberalização da economia e privatização do patrimônio do Estado.

Uma análise dos processos existentes no Brasil revela a marca das tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre sociedade e Estado. Entretanto, estes condicionantes não têm sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma diversidade de formas de participação dos setores populares, e, embora freqüentemente muitas se situem no escopo das práticas no contexto das tradições anteriormente descritas, outras as contradizem abertamente.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a efe-

ra pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas, assim como uma demanda de publicização no Estado. A necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, na qual o fortalecimento do tecido associativo potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social. Segundo Putnam (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. A ampliação da esfera pública tem colocado uma demanda à sociedade em termos de obter uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social.

O fortalecimento da sociedade civil coloca em xeque as críticas em torno da distinção Estado/sociedade civil<sup>4</sup>. A constituição de esferas públicas alternativas simultaneamente com a ampliação do espectro de problemas tratados publicamente estão associadas à emergência de novos atores coletivos, como é o caso do movimento ambientalista e ecologista. Segundo Bobbio (1987), a contraposição entre duas dinâmicas – “estatalização da sociedade”, mas também de “socialização do Estado que, se dá

[...] através do desenvolvimento de diversas formas de participação dentro das opções políticas, do crescimento das formas de organização de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, onde a expressão ‘Estado social’ pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade”.

Os dois processos representam, segundo o autor, “[...] as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa”. Assim, “[...] sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados

<sup>4</sup> Para uma reflexão aprofundada em torno dos diversos enfoques, ver Santos (1996:117-120).

mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna” (Bobbio, 1987).

A abordagem habermasiana centra-se no tema da esfera pública como caixa de ressonância dos problemas a serem organizados pelo sistema político. Para Habermas, as sociedades modernas têm uma imagem multifacetada, na qual a relação entre si de dois subsistemas diferenciados (Estado e mercado) que operam a partir de lógicas diferentes, e a relação entre cada um dos subsistemas<sup>5</sup> e o mundo da vida<sup>6</sup> constituem o ponto focal de indissociáveis tensões (Arato e Cohen, 1994).

A esfera pública é apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade, e os movimentos sociais se constituíam nos atores que reagem à reificação e a burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo a restauração das formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas, assim como apresenta uma demanda de publicização no Estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da demo-

---

<sup>5</sup> Trata-se do econômico que se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa, e do administrativo que se organiza em torno da lógica estratégica do poder, que permite a comunicação através do código negativo da sanção. (Avritzer, 1993:215-216)

<sup>6</sup> O conceito habermasiano de mundo da vida contém três componentes estruturais distintos: a cultura, a sociedade e a personalidade. Na medida em que estes atores se entendem mutuamente e concordam sobre a sua condição, eles partilham uma tradição cultural e por meio das regras e normas estabelecidas pelos atores se internalizam orientações valorativas, adquire-se novas competências para o agir cotidiano, no movimento e fora dele, e desenvolvem-se identidades individuais e sociais. A reprodução de ambas as dimensões do mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização. A diferenciação estrutural do mundo da vida se dá por intermédio da emergência de instituições especializadas na reprodução de tradições, solidariedades e identidades (Arato, 1994, p. 153).

cracia, na qual o fortalecimento do tecido associativo potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social.

O advento da sociedade civil brasileira está indissoluvelmente vinculado não apenas à emergência de movimentos sociais, mas conforme Avritzer (1994), ao “[...] processo pelo qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática”.

Os atores sociais que emergem na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços, formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos tanto pelos movimentos populares como pelas diversas instituições da sociedade civil que articulam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais. Muitos movimentos apontam, a partir da reposição do coletivo, para uma qualidade diferenciada de participação na gestão da coisa pública, na qual a representação não resume todo o esforço de organização. Os movimentos tornam manifesta uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, dá lugar ao reconhecimento público das carências (Jacobi, 2000).

O fato diferenciador destas transformações é, segundo Melucci (1994), o fortalecimento de novas instituições, as mudanças no relacionamento do quadro de pessoal com os usuários, a nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública como aspectos constitutivos de uma nova cultura política.

No Brasil, a reflexão em torno da cidadania se centra em torno dos obstáculos à sua extensão, decorrentes da cultura política tradicional, e nas perspectivas da sua transformação. A nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos e, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente (Dagnino, 1994).

No contexto da transição pós-democrática no Brasil e por força das pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada, foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. Nesse contexto, a participação social emerge fundamentalmente como referencial de rupturas e tensões, e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade.

As transformações político-institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos como conquista dos movimentos organizados da sociedade civil mostram a potencialidade de constituição de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns para transformar a gestão da coisa pública, configurando a construção de uma nova institucionalidade.

O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo está relacionado com as mudanças na matriz sociopolítica através de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais<sup>7</sup>. A noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados, e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio que se representa é construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Essa perspectiva abre a possibilidade de buscar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia participação com heterogeneidade, formas mais ativas de representatividade. Cabe observar que há os sempre permanentes e tensos vínculos entre representação e participação.

A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir

---

<sup>7</sup> A estratégia proposta pela Cepal em documentos publicados nos anos 80 reconhece a necessidade de adequar o Estado aos desafios de uma nova estratégia de inclusão nos processos sociopolíticos dos cidadãos na qualidade de cidadãos plenamente participativos (Cunill, 1991).



o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso a ele. Cunill (1991) define dois campos interpretativos da participação. De um lado, aqueles que a associam com a democratização tendo como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda a participação a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (Cunill, 1991).

Na última década, as formas de participação mais recorrentes estão centradas principalmente na criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública (Dagnino, 2002). Esta nova esfera pública, que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório e diluindo, na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas que também prevalecem na esfera urbana.

O principal exemplo está nos diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas, saúde, educação, assistência social, que apontam para a existência de um espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil de natureza deliberativa. Considerando-se que praticamente todos os municípios do País têm conselhos de saúde e de educação, tem-se um importante contingente de cidadãos e cidadãs envolvidos em práticas participativas co-responsabilizadoras. Apesar de os conselhos gestores representarem arranjos institucionais inovadores, a grande indagação está relacionada com a capacidade de traduzir-se em práticas inovadoras e de uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. Pesquisas mostram que os encontros entre Estado e sociedade têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão (Tatagiba, 2002).

## Participação da sociedade civil na gestão ambiental

Os mecanismos para a democracia deliberativa relacionados com questões ambientais, embora tenham avançado, ainda não incorporaram os grupos sociais normalmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação como atores que têm presença nos processos decisórios. Isto decorre do fato de que estes grupos ainda não possuem os recursos econômicos, sociais e cognitivos que permitiriam sua participação nas atividades que permeiam processos decisórios em torno de questões ambientais.

Ao abordar os problemas ambientais pela ótica da governança, tem-se como premissa que

[...] a mobilização da sociedade ampliou o espaço público, criando novas regras de convivência e arenas públicas pelas quais a sociedade canalizou suas demandas, estabeleceu princípios jurídicos que firmaram uma nova matriz civilizatória, institucionalizada e democráticas nas novas Constituições da década de 80 (Leal Ivo, 2004:78).

Adotamos a noção de governança centrada sobre a noção de poder social que media as relações entre Estado e sociedade civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus efeitos no meio ambiente, e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos. Esta noção transcende, portanto, uma abordagem mais técnico-institucional, e se insere no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos. Leis (1997) define os três mecanismos mais relevantes para assuntos ambientais no Brasil: conselhos de meio ambiente, relatórios de impacto ambiental e audiências públicas, devendo ressaltar-se o significado que as assimetrias de poder e informação têm no processo.

Dentro desta perspectiva de governança, no Brasil existem instrumentos de participação previstos na Constituição, tais como o projeto de lei de iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. Além desses instrumentos, há outros meios de participação previstos na Constituição, que são os conselhos comunitários, nos quais

representantes da população podem participar de decisões nos campos da educação, saúde, direitos da criança e do adolescente, meio ambiente e as audiências públicas, nos quais o povo deve ser informado e ouvido sobre projetos e iniciativas do Legislativo e do Executivo, ou sobre decisões que este deve tomar (Furriela, 2002).

Na esfera do Executivo, há diferentes espaços para a participação do cidadão. Inicialmente, cumpre destacar o papel dos Conselhos do Meio Ambiente. É garantida a participação dos cidadãos nos conselhos existentes nos níveis federal, estadual e municipal, estes últimos presentes na grande maioria das unidades da federação e em muitos municípios brasileiros. Esses conselhos costumam ter em sua composição representantes de entidades ambientalistas e de outros segmentos da sociedade civil, tais como representantes dos trabalhadores, do setor produtivo, de universidades, entre outros. Alguns desses conselhos têm função de regulamentar leis, o que torna a participação nesses espaços ainda mais importante para os diferentes segmentos com interesse na matéria de preservação ambiental. Outros têm função consultiva e propiciam que a sociedade apresente seu ponto vista na formulação de políticas públicas e programas.

Outros procedimentos que ensejam participação pública são aqueles relativos às atividades de Zoneamento e Licenciamento Ambiental, em que os cidadãos podem se manifestar, principalmente no que tange a empreendimentos, planos, programas ou atividades a serem implementados em sua região ou cidade. Nestes procedimentos, a cidadania também pode participar, seja através das entidades representativas da sociedade civil nos órgãos deliberativos ou consultivos (conselhos), seja simplesmente através da consulta e análise dos documentos disponíveis para consulta pública nos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento. Os cidadãos têm, ainda, o direito de participar em audiências públicas, manifestando suas opiniões e interesses sobre planos, programas e projetos de impacto ambiental, ou até mesmo solicitar a convocação delas, no decorrer da sua análise.

Observa-se que, nos últimos dez anos, o País aperfeiçoou a legislação de proteção à biodiversidade e avançou na legislação ambiental em geral, por exemplo, tornando crime as agressões

ao meio ambiente (Lei de Crimes Ambientais – Lei 9.605/98 de 12 de fevereiro de 1998), e criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e Decreto 4.340 de 22 de agosto de 2002). Na política ambiental, é importante destacar também o surgimento e o fortalecimento de numerosos conselhos consultivos e deliberativos como parte componente, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal), com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e a áreas de proteção ambiental (APAs). Entretanto, freqüentemente são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório, e onde a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório.

Os conselhos de meio ambiente, órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-Sisnama, instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (nº 6.938/81), são espaços públicos que definem parâmetros de gestão da coisa pública, que deliberam sobre normas, padrões e regulamentos ambientais. Estes conselhos são colegiados representativos dos diversos setores do governo (federal, estaduais, municipais) e da sociedade civil que lidam direta ou indiretamente com o meio ambiente. O Conselho Nacional do Meio Ambiente-Conama, órgão consultivo e deliberativo do Sistema, é composto de Plenário e Câmaras Técnicas, com representação de diferentes setores do governo e da sociedade civil. Suas atribuições são as de estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras; determinar a realização de estudos sobre as alternativas e possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados; decidir como última instância sobre multas ou penalidades; submeter propostas referentes à concessão de incentivos, e benefícios fiscais e financeiros visando à melhoria da qualidade ambiental.

O Conama aprovou de 1981 até 2002 mais de 280 resoluções que têm impacto na gestão ambiental (BID, 2002:64). A criação do Sisnama e do Conama incentivou significativamente

te a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e promoveu importantes mudanças no desenvolvimento da legislação ambiental. Representantes da sociedade civil participam de praticamente todas as decisões em todos os conselhos e comitês gestores do Ministério.

O sistema ambiental colegiado está implementado no Brasil, e isto representa uma efetiva possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes. Nos conselhos estaduais e naqueles municípios que também implantaram, os resultados têm sido muito desiguais, com significativas diferenças entre regiões, e, na maioria dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados, e quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões.

Apesar de terem passado durante os últimos anos por duas grandes dificuldades, a falta de recursos financeiros e o refluxo pós Rio-92, as ONGs ambientalistas têm exercido um papel relevante em muitos conselhos estaduais e municipais. A partir de 1992, algumas redes e coalizões se estruturam com o objetivo de enfrentar tanto em nível nacional como regional, conforme os objetivos e questões em pauta, temas críticos que demandam organização, articulação e mobilização. Entram em pauta de forma cada vez mais significativa a discussão do modelo de desenvolvimento, a necessidade do aprofundamento das análises sobre o quadro socioambiental existente, a identificação dos principais impactos ambientais e sociais, e a articulação das entidades civis no plano local e internacional.

Em termos da evolução das políticas públicas no Brasil, observam-se importantes avanços no setor de recursos hídricos ao longo dos últimos vinte anos. O País mudou de uma gestão institucionalmente fragmentada, para uma legislação integrada e descentralizada, principalmente com a edição da Lei Federal nº 9.433, em 8 de janeiro de 1997, e a criação da Agência Nacional de Águas – ANA. Esta reorganização do sistema de gestão de recursos hídricos, além de mudar qualitativamente, substituindo

práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolve o poder para as instituições descentralizadas de bacia, o que demanda um processo de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada.

O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, através de organizações de bacias. Esses colegiados deliberam sobre as atividades e políticas públicas que interferem na quantidade e na qualidade das águas em suas circunscrições. Têm o poder de cobrar pelo uso da água através de seus braços executivos, as agências de bacia, e de decidir sobre a alocação dos recursos arrecadados. A gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil, à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos.

Os alcances das experiências têm sido desiguais, destacando a constituição de organismos colegiados de tomada de decisão. Estima-se atualmente em mais de uma centena de comitês de bacias instalados no País, notadamente nas Regiões Sudeste e Sul, na sua maioria estruturados no âmbito estadual. Entretanto, mostram avanços quanto ao engajamento no processo decisório. Até o presente momento (2005), mais de uma década após a aprovação da primeira lei das águas no País, não existe nenhum caso de funcionamento pleno.

A lógica do colegiado permite que os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político. A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos, governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder, entretanto, não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá, principalmente, da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como por exemplo, a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva.

## Avanços e limites na governança do meio ambiente

Os complexos e desiguais avanços revelam que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa, que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências, que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório.

O principal resultado da implementação dos conselhos de meio ambiente, que constituem mais de 500 em nível estadual e milhares em nível municipal, é a sinergia que se cria, apesar das tensões e contradições entre representantes de governo, diferentes segmentos da sociedade criadas tanto por excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos que desestimulam a participação dos cidadãos. Além disso, é sempre bom reforçar o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores em detrimento de outros. Assim, nos conselhos freqüentemente ocorre uma inibição de alguns agentes, quando outros se diferenciam pelo seu poder econômico e/ou político em processos de tomada de decisão e consulta (Furriela, 2002).

O principal entrave a uma efetiva democratização da gestão ambiental, dado o alcance da presença da sociedade civil organizada, na sua diversidade e heterogeneidade, é que, em muitos casos, os conselhos ambientais se transformam em órgãos majoritariamente controlados pelo Executivo. Isto coloca em questão a governança ambiental, na medida em que se promove pouca cooperação em nome de interesses compartilhados, reduzindo a possibilidade de um efetivo confronto entre interesses conflitantes. Um dos grandes fatores limitantes é a irregularidade da participação, com a troca freqüente de atores no desenrolar dos processos (Jacobi, 2003).

## Comentários finais: os desafios

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses, e a qualidade e a equidade da resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação civil nos conselhos ambientais, assim como os de educação, saúde, assistência social, habitação, como espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas.

O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, os espaços de formulação de políticas onde a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos – discussão, negociação e voto –, e espaço para que seja tratado de forma legítima. A criação de condições para uma nova proposta de sociabilidade deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a “deliberação pública”. Esta se concretizará principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, através da ativação do seu potencial de participação, terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social. Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. O desinteresse e a freqüente apatia da população com relação à participação são generalizados, resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito dos políticos e das instituições (Jacobi, 2003, p. 332-333).



Isto implica mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

A participação de atores qualificados e representativos assume, portanto, um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos na construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade, e proponha uma outra, com base em valores de sustentabilidade. Isto potencializa a ampliação de um compromisso com os problemas ambientais, e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, que está preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores diante dos temas ambientais, e a necessidade de construir consensos em torno deles. Na medida em que o Estado terá, cada vez mais, que dar respostas em relação a políticas orientadas para o desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos dez anos, mas ainda não fazem diferença. Apesar de terem se democratizado, os fóruns de deliberação não têm necessariamente diminuído as assimetrias socioeconômicas e cognitivas, observando-se uma tendência seletiva que geralmente favorece os grupos mais organizados. Além disso, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo.

Pode-se concluir que os mecanismos para promover espaços comunicativos democráticos que possibilitem uma participação cidadã mais qualificada se inserem dentro de uma perspectiva de governança, que, apesar dos avanços ocorridos principalmente na última década, se confronta com o fato de os problemas ambientais

não entrarem de forma efetiva na agenda pública. Isto gera uma situação na qual, apesar dos avanços na descentralização das políticas ambientais, o descompasso na implementação da gestão ambiental tem mantido passivos ambientais que, apesar das demandas da sociedade, têm sido pouco modificados pelos gestores públicos. A inércia e a falta de mudança qualitativa no enfrentamento dos problemas ambientais têm comprometido a qualidade ambiental. As transformações aqui apresentadas em relação aos processos participativos – conselhos – mostram que, havendo vontade política e não se permitindo práticas de cooptação, o papel dos diversos instrumentos de participação na gestão ambiental poderão mudar os padrões de governança, estabelecendo novas mediações entre Estado e sociedade civil, baseadas no aprimoramento dos princípios de participação na gestão descentralizada e compartilhada dos recursos naturais e das políticas ambientais.

### Referências bibliográficas

- ARATO, Andrew e COHEN, Joan. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- BID. **Diálogos e política social e ambiental: aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros**. Brasília: BID, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- COSTA, Sergio. **As cores de Ercília**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.
- CUNNILL GRAU, Nuria. **Participación ciudadana**. CLAD, Caracas, 1991.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- DAGNINO, Evelina.. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In:

DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FURRIELA, Rachel. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, 2002.

JACOBI, Pedro. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade Estado**. Brasília, vol. 18 nº 1/2, p315-338, jan/dez.2003.

LEAL IVO, Anete. *A urban governance e as políticas sociais: entre o consentimento e a emancipação*. In: ZICCARDI, Alicia. (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales em el âmbito local**. México DF: IISUNAM, 2004.

LEIS, Hector. Um modelo político-comunicativo par superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, Clovis. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

MELUCCI, Antonio. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. Entrevista feita por Avritzer, L. e Lyra, T. **Revista Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, vol. 40, p. 152-166, 1994.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

SANTOS, Boaventura e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura. (Org.) **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VEIGA, José Eli. **A história não os absolverá nem a geografia**. Campinas: Autores Associados, 2005.