

Coletivo de Entidades Ambientalistas com cadastro junto ao CONSEMA-Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo

Contribuições para reflexão no I ENCA-Encontro Nacional de Coletivos Ambientais,
realizado em Brasília de 16 a 18 de outubro de 2007

Conselhos Ambientais e Democracia Ambiental – perspectivas de aprimoramento da gestão participativa no Brasil

I - Princípios da gestão participativa pró-sustentabilidade

O SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente apresenta, para a sociedade brasileira, uma magnífica oportunidade inerente ao nosso Estado Democrático de Direito, estabelecida constitucionalmente: democracia para a área ambiental, consubstanciada na gestão participativa. A perspectiva de participação social para a gestão do meio ambiente se viabiliza, principalmente, por meio dos conselhos de meio ambiente. Há um objetivo primordial nesses conselhos: a busca da sustentabilidade ambiental, uma linha de corte para orientar o modelo de desenvolvimento, no sentido de garantir os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado das atuais e futuras gerações.

Já estão consagrados os compromissos do Brasil para a implementação do desenvolvimento sustentável, restando definir com clareza o papel dos conselhos em sua “atuação pró-sustentabilidade”, que nunca pode ser dissociada da perspectiva temporal ampliada. Sustentabilidade pressupõe a manutenção da qualidade ambiental de um dado sistema ecológico ao longo do tempo, e o objetivo fundamental dos conselhos deve ser o de preservar ou manter a dinâmica ambiental dos ecossistemas, sejam eles naturais ou já alterados. Destaca-se então, a avaliação das fragilidades e das potencialidades do ambiente frente às ações antropogênicas pretendidas. Vale aqui destacar a necessidade de adoção de princípios, como os da prevenção e da precaução, para a garantia da sustentabilidade, da mesma forma como que se faz necessário definir, *a priori*, a amplitude das intervenções pretendidas em um dado ecossistema, estabelecendo limites que não possam ser alterados por pressões econômicas ou políticas.

Para garantir a eficácia da gestão participativa, é preciso refletir e avaliar o funcionamento de conselhos ambientais. Assim como o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), os colegiados ambientais devem ser entendidos, avaliados e aprimorados através da aplicação do conceito de sistema, ou seja, através da visão sistêmica aqui entendida como um conjunto interconectado de elementos organizados de forma coerente em torno de algum objetivo ou função. Neste contexto, os resultados das atividades dos colegiados ambientais devem se coadunar com os objetivos do próprio SISNAMA, sistema maior no qual se insere.

O colegiado ambiental, considerado como um sistema, tem em sua composição elementos como os conselheiros ou representantes da sociedade; a estrutura funcional que apóia suas atividades e o espaço físico no qual ela se desenvolve. Seus inter-relacionamentos envolvem, entre outros aspectos, as regras do jogo, a exemplo do regimento, a condução, as estratégias e as formas de comunicação entre os seus integrantes e a transparência junto à sociedade. Em termos de

objetivos e funções, o colegiado deve gerar, no âmbito da sociedade, efeitos coerentes com os princípios e conceitos que norteiam a sua atuação, que deve ser objeto de avaliação permanente, através de mecanismos pré-definidos.

Como o objetivo deste sistema-conselho deve ser a promoção da sustentabilidade ambiental e social, assim como a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, não se deve permitir desvios de finalidade. Isso ocorre, por exemplo, quando o sistema passa a funcionar para atender interesses pessoais, de governos, de partidos políticos, de grandes corporações ou lobistas. É preciso contar com dispositivos que corrijam estas anomalias. (Note-se que estes diferentes objetivos podem causar comportamentos bastante diferentes, embora os elementos e as inter-relações sejam os mesmos). Desta forma, as discussões no sentido de garantir a efetividade no funcionamento dos colegiados ambientais devem partir do entendimento de que um sistema não é feito só de elementos ou partes, mas também de suas inter-relações e objetivos, e este conjunto de aspectos deve ser abordado em conjunto. Não haverá eficácia apenas em substituir elementos, o que às vezes funciona. Mas é preciso pensar os processos participativos em seus aspectos estruturais, quando o problema estiver na inter-relação, ou nos objetivos, e neste caso, se a perspectiva for de colocar apenas um elemento diferente no mesmo sistema, o resultado poderá ser apenas o de reproduzir o mesmo comportamento, sem um resultado desejável.

Os conselhos que possuam missão prioritária ambiental, não podem perder seu princípio e objeto de existência, retratado na postura pró-sustentabilidade, que deve ser exercida de forma fundamentada, consistente e com o devido respeito à legislação ambiental brasileira. Ressaltamos a seguir alguns aspectos e cuidados referentes aos colegiados ambientais, com observações decorrentes de nossa participação-observação.

II – Representatividade

A representatividade dos diversos atores sociais, seja de governo ou da sociedade civil, deve estar garantida nos conselhos ambientais. O equilíbrio na composição dos conselhos é a garantia de manifestação e de decisões equilibradas. Porém, é preciso garantir a clareza na atuação dos diversos segmentos, em posturas progressistas e democráticas despidas de interesses meramente corporativos e imediatistas, que se configuram na maioria das vezes como antagônicos à perspectiva social mais ampla em prol do meio ambiente e dos direitos difusos de toda a coletividade. É preciso garantir a efetiva abrangência da representação social. Além disso, os limites da atuação devem estar previamente bem definidos conceitualmente, e devem estar estritamente vinculados aos comandos e princípios constitucionais, bem como à Lei da política nacional do meio ambiente (Lei 6938/81), além de estarem comprometidos com o resgate do conhecimento científico e da participação social pertinente, em face das matérias em discussão.

III - Controle Social

Para que os conselhos representem de fato uma magnífica oportunidade social, é preciso que representem exigência social sobre as matérias em discussão, ao que comumente chama-se

"controle social", que representa uma forma de atuação em prol de decisões informadas, com apoio de informação de qualidade, certificada, ou com o máximo aproveitamento da percepção da sociedade. Assim, é preciso assegurar, pela participação social legítima e informada, a melhor decisão colegiada em prol do interesse público-ambiental. Ressalte-se que essa atuação com exigência social tem sido demonstrada na participação do segmento ambientalista e do Ministério Público, mas é preciso ampliar essa atuação crítica e pró-ativa para outros segmentos da sociedade.

IV - Composição dos Conselhos

Para que a dimensão de atuação pró-sustentabilidade seja atingida, é preciso que os conselhos tenham uma composição que possa garantir representatividade social e qualidade multidisciplinar numa relação equilibrada, em especial na relação governo-sociedade civil. Ressalte-se que, nessa relação, deve prevalecer uma composição e um aprimoramento do sistema que garanta o exercício da exigência social.

V - Legitimidade e independência na atuação

Há de se estabelecer critérios práticos e regimentos compatíveis para garantir a legitimidade, participação e equilíbrio de forças em conselhos. As representações sociais não podem compreender papéis para-governamentais, que desequilibrem a relação de forças ou neutralizem os necessários processos de controle social. Essa neutralização, geralmente, se caracteriza em conflitos de interesses, como por exemplo:

- 1 - representações da sociedade civil com falta de independência por vínculos empregatícios em áreas governamentais;
- 2 - dependência de financiamentos da área governamental e do setor privado, neutralizando a atuação independente;
- 3 - cooptação por facilidade de trânsito e interesse pessoal, ao que normalmente se dá o nome de "interesses palacianos";
- 4 - corporativismo e interesse político-partidário;
- 5 - atuações de caráter "lobístico", que se sobrepõe ao melhor interesse público.

Uma das alternativas para prevenir essas situações seria o estabelecimento de um protocolo de conflito de interesses, para a atuação de conselheiros, o que poderia melhorar consideravelmente a atuação dos conselhos.

VI - Decisões informadas

A qualidade da informação nos processos decisórios é extremamente importante. A viabilização de intercâmbio permanente e participação do setor científico e acadêmico são fundamentais para fortalecer as decisões informadas e posicionamentos do setor público e representações sociais. Um outro elemento fundamental é a qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental e a possibilidade da sociedade de contrapor dados a projetos de interesse governamental, principalmente quando o empreendedor e o órgão licenciador são do mesmo setor: o

governamental. A elaboração de tais estudos não pode ser executada por agentes ligados, direta ou indiretamente, aos interesses vinculados à implantação dos projetos em análise.

Uma outra questão relevante é a qualificação de alguns setores representativos para o bom desempenho dos conselhos, como os mais ligados à defesa dos interesses difusos, em especial o setor ambientalista, oriundo das ongs. Este deve ser um segmento absolutamente independente e com característica de abordagem multidisciplinar, representando percepção social e defesa dos interesses difusos, sem vínculos corporativos nem perspectivas de defesa dos interesses econômicos envolvidos. Essa qualificação se dá pela clareza de princípios e independência de atuação.

VII – Condução dos Conselhos Ambientais

Uma das principais formas de neutralização do papel dos conselhos tem sido o controle das pautas que são solicitadas pela sociedade organizada. Geralmente, quem decide as pautas é a presidência e a secretaria executiva dos conselhos. Este é um processo que deve consagrar de fato os princípios da gestão participativa, permitindo que os diversos atores do colegiado ambiental possam propor sugestões de pauta, que sejam devidamente acatadas pelos responsáveis pela condução do processo.

Outro elemento fundamental é o *modus operandi* na condução dos conselhos: é preciso que as discussões sejam pautadas nos princípios democráticos, com a salvaguarda dos direitos de livre manifestação, na garantia de que a percepção social seja incorporada como importante elemento da gestão ambiental participativa. Desconsiderar a percepção da sociedade é um dos resquícios da tecnocracia, uma distorção provocada por segmentação de conhecimento, configurando-se em uma das barreiras ao Saber Ambiental nos tempos atuais de novos paradigmas.

VIII – Aprimoramento contínuo e capacitação

Mecanismos de avaliação do desempenho dos conselhos, bem como capacitação para formação de quadros e aprimoramento de seus integrantes, são elementos imprescindíveis para o processo de gestão participativa. Neste sentido, destaca-se a necessidade de promoção de eventos de capacitação com o objetivo de:

- 1 - clarificação dos princípios da gestão participativa e da sustentabilidade ambiental;
- 2 - estimular a visão dos conselheiros para além da fragmentação das especializações, tendo em vista o que ocorre com o conhecimento na área ambiental, que gerou áreas técnicas e especializações, não atingindo, na maioria dos casos, uma imaginação multidisciplinar que possa avaliar, por exemplo, a sinergia de impactos ambientais. Essa limitação impede visões mais abrangentes e ecossistêmicas, imprescindíveis para decisões informadas frente à perspectiva pró-sustentabilidade;
- 3 – considerar a percepção da sociedade como elemento fundamental para a tomada de decisão, frente ao elitismo da tecnocracia inerente à fragmentação do conhecimento.

IX – Transparência

A transparência nas decisões e plenárias dos conselhos é um fator determinante para a democracia ambiental. A divulgação pública da atuação dos conselhos; a divulgação das pautas; a transmissão de reuniões on-line por meios como internet e a divulgação das decisões e das atas em sites, devem ser metas a atingir, para que façam parte do dia-a-dia dos conselhos ambientais. O espaço físico para realização das reuniões deve assegurar a acomodação da população interessada, não podendo ser restrito a pequenos ambientes que limitem fisicamente essa participação. Também é importante que a memória dessas reuniões seja registrada não apenas em atas, mas que gravações em áudio e vídeo sejam providenciais, o que já facilitaria a transmissão on-line das reuniões. O funcionamento e as decisões de um conselho ambiental são de interesse do conjunto da população. Sua planificação deve compor elementos que realmente consagrem as perspectivas do direito à informação e ampla participação social, seja para o caráter de representatividade e atuação eficaz, seja para a devida publicidade e transparência em seu funcionamento.

X – RECON - Uma rede brasileira de conselhos ambientais

Para proporcionar a troca de experiências e um contínuo aprimoramento e capacitação, é preciso criar uma rede para os conselhos ambientais no Brasil. As perspectivas de democratização da informação pela internet possibilitam a criação da **RECON** (sugestão preliminar de sigla), uma rede de discussão pela internet e outros meios de articulação, da qual participariam interessados no tema e membros de conselhos ambientais do Brasil. Com moderação eleita e estabelecida no I ENCA, a RECON permitirá a socialização de informações, visando uma articulação nacional, que permita um processo permanente de troca de experiências e aprimoramento da atuação dos conselhos ambientais. Esperamos que essa iniciativa represente um contínuo processo de inovação e crescimento, em prol de desejáveis avanços para a gestão ambiental participativa no Brasil.

Contato:

PROAM-Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental

Av. Brigadeiro Faria Lima 1811 cj. 127 Jd. Paulistano – São Paulo-SP

CEP 01451-001 tel (11) 3814-8715 e-mail: proam@proam.org.br

www.proam.org.br