

## **Termo de Referência e Plano de Trabalho do Observatório da Governança Ambiental do Brasil – OGAM**

### **I – Termo de Referência para o OGAM**

#### **Momento civilizatório**

A realidade atual se caracteriza por intensificação das atividades humanas, decorrente de uma economia que não se enquadra dentro dos parâmetros de uma real sustentabilidade.

Assim, as diferentes temáticas ambientais estão continuamente submetidas a um processo predatório, cuja força motriz é um modelo econômico, via de regra caracterizado como não seguro já que em suas práticas exclui o futuro -- deficitário com relação à manutenção de meios permanentes para garantir a vida e a qualidade de vida das espécies vivas e do ambiente planetário.

Vivemos um modelo predador nos planos social e ambiental. Imediatista e pouco estratégico para a sociedade e sem os impreteríveis compromissos intergeracionais, não considera a necessidade de prover meios naturais de subsistência para as futuras gerações.

#### **Crise civilizatória**

Esses fatos nos trouxeram, desde o início da era industrial, ao atual contexto de crise civilizatória. Esta pode ser observada, na forma temática, em diferentes setoriais: resíduos, meios de produção insustentáveis, poluição, escassez de água, ocupação desordenada do solo, desmatamento, perda de biodiversidade e de qualidade de vida, etc.

Para o agravamento desse cenário predatório, contribui a crescente degradação climática, que é decorrente da concentração atmosférica global de gases efeito estufa (GEE), implementados pelas atividades humanas.

#### **A perda do multilateralismo colaborativo entre as nações e os retrocessos humanitários**

Na segunda década do século XXI a situação foi agravada por um processo reconhecido internacionalmente como "backlash". Trata-se de retrocesso de valores ético-ambientais nos meios políticos e sociais, que encontraram notadamente mais espaço nos Estados Unidos e Brasil. A Guerra da Ucrânia, acirrou a instabilidade

geopolítica global. A disputa por hegemonia política global contrapõe China e Estados Unidos. Há o enfraquecimento do papel das Nações Unidas, como elemento indutor de paz entre as nações, afastando a possibilidade de avanços para o multilateralismo colaborativo, dificultando a solução de problemas globais climáticos.

### **Agravamento Climático**

A saturação atmosférica por Gases Efeito Estufa (GEE) apresenta efeito mais intenso e progressivo nos últimos anos, potencializando a pré-existente crise ambiental civilizatória, que gera objetivos para a sociedade humana desde a Agenda 21 (1992), agora consubstanciados nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com metas de atingimento, diante da lacuna de políticas efetivas e pouco factíveis para 2030.

Acordos internacionais como o de proteção da diversidade biológica e de combate à desertificação não evoluem o suficiente para estancar a crise ambiental. Entramos em um círculo vicioso, onde a degradação climática decorrente da ação humana se transformou em permanente e crescente agravamento para todas as agendas ambientais.

### **A Gestão da Crise Ambiental**

Para reagir a este quadro, é preciso que a crise ambiental, vista em sua forma integral, venha a ser enfrentada em todos os seus elementos geradores.

Um sistema de gestão dessa crise implicará na construção de modelo de governança eficiente, que promova políticas públicas corretivas e regenerativas. Velhos modelos de governança, comuns na velha política usual, que obedeciam ao poder discricionário de cada nova gestão política, com loteamento de cargos à partidos e aliados, se constitui agora em risco para a sobrevivência da sociedade.

Será necessário promover permanente e democrática exigência social, de forma a garantir a qualidade estrutural da gestão. Em outras palavras, é preciso que a governança ambiental do Brasil, em toda a sua amplitude estatal e não estatal, conte com transparência e contínua observação por elementos qualificados de controle social.

A utilização dos mesmos métodos tende a gerar os mesmos resultados.

## **II - A integralidade da política ambiental e possibilidades para a governança**

### **A Integralidade das ações corretivas**

Ao observarmos a crise em sua integralidade, percebemos que as ações corretivas temáticas não podem deixar de considerar sua causalidade, todos os elementos envolvidos. Um dos elementos geradores da atual crise ambiental é o atual modelo

econômico do *business as usual*, que perpassa todas as agendas ambientais. Basta lembrar que a crise climática tem sua gênese na revolução industrial.

Da mesma forma, ao tratar de diferentes agendas ambientais, exige-se uma visão ampliada sobre causalidade e impactos. A proposta para a proteção da água, por exemplo, não poderá ensejar só medidas usuais para a proteção dos mananciais, áreas de recarga, assoreamento e poluição. Também deverá considerar o cenário piorado decorrente dos agravos climáticos aos ecossistemas, como o aumento da temperatura e a perda de regularidade hídrica da pluviometria.

### **Um modelo de governança ambiental intersetorial**

Dessa forma, uma governança ambiental que venha a contemplar os elementos das alterações climáticas deverá prever e antecipar cenários adversos e os meios necessários para a proteção dos ecossistemas envolvidos, incluindo meios de uso racional para a manutenção dos serviços ambientais essenciais providos pela água, como o abastecimento para todos os seres vivos e meios de produção. Obviamente essas medidas deverão contemplar regramentos voltados à sustentabilidade, como ordenamento territorial, zoneamentos ambientais, boa normatização para proteção dos mananciais, das áreas de recarga e da reserva hídrica, prevendo ainda potenciais conflitos com a transposição de cursos d'água e a gestão de reservatórios para a geração hidrelétrica, fatos que ensejam medidas de ampliação de outras fontes de energia limpa, como eólica e solar.

A integralidade das ações de proteção climática à água tangencia ainda, por exemplo, a proteção da biodiversidade, das populações vulneráveis, qualidade dos assentamentos humanos e sua sustentabilidade física e econômica, incluindo a crescente possibilidade de crises no abastecimento que possam levar à insegurança alimentar.

Podemos citar como exemplo a crise hídrica que se abate gradualmente sobre a macrometrópole de São Paulo, com fortes agravantes de alterações climáticas, sofrendo ainda os efeitos da continuada devastação da Floresta Amazônica, bem como da Mata Atlântica, com perda do potencial de transposição de umidade atmosférica continental.

Percebe-se assim que, para gerir a crise ambiental, a capacidade regenerativa da sociedade, na construção de um modelo de governança ambiental multisetorial, deverá ser potencializada de forma permanente.

### **Os atributos essenciais da governança ambiental**

A capacidade para atenuar e solucionar o quadro de degradação ambiental não pode deixar de considerar todas as questões envolvidas: o modelo predatório com a intensificação das ações humanas em sua multiplicidade setorial - e o agravamento do quadro com a deterioração climática.

Para seu equacionamento, a gestão da crise deverá contar com 3 elementos basilares para a boa governança: arcabouço normativo, conhecimento científico e participação

social, elementos essenciais para gerar o fortalecimento institucional estatal e beneficiar as interações de governança que envolvem as forças vivas da sociedade. Será preciso construir meios de acompanhamento permanentes das agendas ambientais e de suas políticas públicas, com total transparência e capacidade de aprimoramento contínuo. Note-se ainda a inexistência de fronteiras para ecossistemas, o que demanda gestão integrada entre os poderes federal, estaduais e municipais.

### **O imprescindível papel do Ministério do Meio Ambiente, das Secretarias Estaduais e Municipais para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente e outros comandos constitucionais**

É preciso considerar que o Sistema Nacional de Meio Ambiente, assim como os sistemas governamentais ambientais estatais, devem contar com **órgão executivo independente, politicamente empoderado para exercer seu caráter transformador pró-sociedade e pró-sustentabilidade**, sobre todos os demais setoriais de governo, como elemento impulsionador de políticas ambientais, inclusive para o Segundo Setor.

Nesse sentido, são fundamentais os aspectos estruturais dos sistemas ambientais, como **suficiência orçamentária**, assim como a atuação em **observância aos comandos constitucionais**, com **capacidade técnica** e meios para **plena participação social**.

Note-se que a perspectiva de subordinar a área ambiental a outros setoriais de governo, ou agregar suas funções a outros setoriais em uma só pasta, poderá **ferir princípios de isonomia** para o bom exercício de suas funções, nas quais se inserem também **elementos de controle estatal, como licenciamento e fiscalização, que incidem, inclusive, sobre os demais setoriais estatais**.

## **III - Requisitos para o acompanhamento da Governança Ambiental**

### **Um sistema independente para auditar a governança**

*"A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e*

*reparação de danos.” – **Princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento***

Bons sistemas de gestão não podem prescindir de mecanismos independentes para sua avaliação. **Nesse sentido, o PROAM-Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental propôs a criação do Observatório da Governança Ambiental do Brasil (OGAM). Com enfoque multidisciplinar e lançado no dia 4 de agosto de 2022, o OGAM reúne notáveis especialistas das mais diferentes áreas do conhecimento do Brasil e do exterior.**

Como proposta inicial, foram elaborados 3 manifestos, com abordagens jurídica, científica e de participação social (em anexo), visando estabelecer um Termo de Referência para a Governança Ambiental do Brasil.

### **Efetividade da governança a partir do controle social**

Estabelecer requisitos para uma boa governança ambiental, em sua composição multidisciplinar, significará **também apontar os meios para avaliar de forma permanente a governança existente, em sua efetividade** e seus resultados na consecução de seus objetivos.

Seja na esfera federal, estadual ou municipal, **mensurar a efetividade da governança ambiental** não será apenas o clássico estabelecimento de indicadores para aferir metas e prazos.

Em função da dinâmica sistêmica dos processos ambientais e sociais, há de se **proporcionar meios para acompanhamento do processo**, de forma independente e pari passu, por meio de análise sistêmica criteriosa, de forma independente dos meios políticos governamentais, os seja, por meio de mecanismo permanente gerido **pela sociedade civil, de forma autônoma, sempre na busca de seu aprimoramento, visando efetivo e legítimo processo de controle social.**

O **controle social permanente**, no sentido de identificar inconsistências no sistema de gestão e provocar sua melhoria contínua, implicará obrigatoriamente na **transparência de dados e na abertura estatal à participação social direta**, possibilitando processo democrático permanente, **dialético**, que permita **contínua correção de rumos.**

A **efetividade da governança** não poderá prescindir de mecanismos constantes de acompanhamento e observação por parte da sociedade civil, à qual se possibilite a capacidade de inserção visando a melhoria contínua da governança ambiental, por meio de recomendações e outros meios disponíveis no exercício permanente de **exigência social**, que proporcione permanente estado de cobrança da sociedade para garantir direitos constitucionais à qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado para as atuais e futuras gerações.

### **Estabelecimento dos requisitos essenciais da governança ambiental**

Ao estabelecer **o alicerce para a construção de uma visão integrada e multidisciplinar da governança ambiental** em três pilares, que são os aspectos jurídico, científico e de participação social, o OGAm **propõe requisitos mínimos para permanente percepção do estado da arte da governança.**

A prática dessa percepção estrutural deverá orientar **as avaliações setoriais, temáticas**, permitindo processos de avaliações contínuas e percepção das **necessárias** correções de rumo. Essa condição basilar é imprescindível, **fundamental na aplicação de diagnósticos e para a correção e proposição de melhorias no sistema de gestão existente.**

**As avaliações setoriais devem abordar os diferentes tratamentos dados pela governança às diferentes agendas**, assim como sua dinâmica fora do sistema estatal (ressalte-se especialmente a dinâmica econômica).

Será necessário avaliar cada agenda em conformidade com as exigências legais e a partir da melhor informação disponível, com total transparência, **avaliando ainda quais os meios existentes que possibilitem a eficácia da participação social.**

Os requisitos essenciais constituem estrutura tripartite, definidas nos manifestos do OGAm construídos com a participação de renomados especialistas, a saber: **Manifesto em defesa da Boa Governança Ambiental do Brasil em conformidade com os fundamentos constitucionais; manifesto pela (ressignificação da) Ciência na formulação da Boa Governança Ambiental do Brasil e Manifesto por plena Participação Social, essencial para a Boa Governança Ambiental do Brasil.**

### **IV - Estabelecimento das múltiplas agendas ambientais a partir dos requisitos essenciais da governança ambiental**

A estruturação dos requisitos essenciais aplicados à governança como um todo possibilita evoluir para a abordagem das **múltiplas agendas essenciais à governança ambiental.** Certamente esse estado de percepção do todo, do conjunto da obra, implicará em detalhamento em círculo virtuoso, a partir da percepção da sinergia das partes, do estado da arte das agendas setoriais em sua interação sistêmica e multisetorial.

É preciso estimular um processo dialético que possa contribuir não só para a elaboração dos requisitos de boa governança em sua intersetorialidade, mas também para apreender a alma, a essência, o caráter da governança em sua totalidade, **em sua expressão transetorial.**

Assim, do particular para o geral, com acuidade para a avaliação das partes e do todo, pode-se perceber e avançar, de forma propositiva e dialética, sobre qualidades e inconsistências do modelo de governança, propondo-se sua constante revitalização e contínuo aprimoramento.

## **V- Diagnóstico - Abordagem das agendas temáticas por especialistas e coordenação transetorial**

Reiteramos os múltiplos aspectos ambientais e sociais que estão sinalizados **na normatização legal e infralegal e consolidados em conhecimentos científicos**. Exemplo desta realidade multidisciplinar está consolidado nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, que contam com o reconhecimento do Brasil e decorrem de amplos debates internacionais.

Condição fundamental para **conferir efetividade à governança ambiental, desde sua estruturação, acompanhamento e atingimento de objetivos**, deve contemplar os elementos basilares de essência jurídica, ecológica e da participação social, **evoluindo posteriormente para múltiplos aspectos a serem contemplados nas agendas ambientais temáticas**. O OGAM conta com especialistas temáticos com expertise para obter dados confiáveis sobre o estado da arte de cada agenda temática, seus objetivos, metas e prazos.

Ressalte-se ainda a necessidade de avaliação do estado da arte das agendas ambientais, **em sua conexão com os agravos** e cenários que vem sendo impostos e previstos em decorrência **das mudanças climáticas**.

### **Coordenação dos resultados setoriais para avaliação da governança**

A presença dos aspectos estruturais são inerentes à cada agenda. **O sistema de gestão ambiental, de forma setorial, deve responder aos requisitos jurídicos e ao melhor conhecimento científico**, contemplando em sua estruturação e consecução a plena e efetiva participação social, permitindo processos de avaliações setoriais contínuos e correções de rumo. Essa condição basilar se reveste de imprescindibilidade, uma vez que subvertidos os princípios de essência, estará configurada uma desconformidade intransponível. Esta abordagem é **fundamental na aplicação de diagnósticos e na correção de sistemas de gestão existentes**.

A partir desses princípios será possível avaliar a governança com olhar multidisciplinar e transdisciplinar, sintetizando a visão de múltiplos aspectos.

A capacidade de controle social multidisciplinar é especialmente desafiadora, implicando em **coordenação com visão interdisciplinar e integrada**, visando a **transdisciplinaridade**, considerando as múltiplas interfaces existentes em temas ambientais transversais e sociais, à exemplo de Água e Clima, **temas que interagem perpassando realidades ecossistêmicas e modus vivendi civilizatórios**.

Portanto, pode-se dizer que, para a efetividade da governança ambiental, deve-se exigir a interação dos conhecimentos setoriais, de forma sistêmica, remetendo-a aos espaços fundamentais e globais impostos pela realidade contemporânea, sem perder sua essência a partir de uma estrutura de requisitos basilares, evitando processos em que "a especialização se fecha sobre si mesma, sem permitir sua integração na problemática global ou na concepção do objeto do qual ela só considera um aspecto ou parte dela" (Morin, 2022. p. 41).

Resumindo, o desafio que se impõe ao OGAm é apontar meios e mecanismos de acompanhamento para aferir requisitos estruturais e multisetoriais que permitam, ao final, bons resultados transdisciplinares para a Boa Governança Ambiental.

Essa perspectiva transdisciplinar sobre as diferentes agendas inerentes à boa governança, está em absoluta consonância com o que observou Griggs (Griggs et al., 2017) com relação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): “é importante assinalar que os ODS foram concebidos como um conjunto integrado de prioridades e objetivos, portanto interdependentes entre si”.

#### **VI – Proposta de agendas prioritárias para o OGAm**

Utilização dos objetivos sugeridos na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, assim como acordos e tratados Internacionais a serem considerados na concepção temática, sem prejuízo de outros elementos que possam ser agregados em função da conjuntura e das possibilidades de aprimoramento.

**VII – Avaliações dos instrumentos econômicos** em vigor visando estímulo e controle das políticas que envolvem as diferentes temáticas ambientais

É preciso destacar a importância de se **avaliar a eficácia dos instrumentos econômicos adotados pela governança** como elemento regulador das políticas ambientais, **em seus aspectos fiscais e tributários**, apontando inconsistências e lacunas, quando pertinentes.

#### **VIII - Avaliação do processo democrático e funcionamento dos demais elementos de controle social**

Não há como deixar de considerar, como elemento inerente à boa governança, os elementos que compõem o tecido social, como **o papel exercido por organizações que representam áreas fundamentais para a boa prática do controle social**, a começar pelas ações do **legislativo** e do **judiciário**, dos mecanismos de controle social como Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, assim como das organizações sociais não governamentais, especialmente àquelas voltadas ao direito, à ciência e à participação social, observando sua integridade e independência para o exercício do controle social em instâncias participativas, avaliando possíveis distorções no exercício de suas funções estatutariamente determinadas.

#### **IX – Mecanismos de acompanhamento e produtos esperados do OGAm**

Promoção de **audiências públicas bianuais** e avaliação dos dados aportados a serem promovidos por instâncias competentes, à exemplo do Conama -- e alternativamente por iniciativa do próprio OGAm em parceria com organizações afins.

Publicação de **Relatório de Avaliação Anual da Governança Ambiental do Brasil (GAB)** com sugestões para seu aprimoramento, no formato de representações e/ou recomendações a serem encaminhadas aos órgãos competentes.

#### **X - Sugestão inicial para dinâmica de funcionamento do OGAm**

Para a consecução dos objetivos aqui expostos, **o OGAm pressupõe a constituição de grupos de trabalho setoriais, promover pesquisas e debates com especialistas, visando aprofundamentos temáticos. Ressalte-se ainda a realização de plenárias ou outros meios de socialização de informações para consulta interna visando o fechamento dos relatórios anuais.**

São Paulo, dezembro de 2022

#### **Anexos:**

Manifesto pela (ressignificação da) Ciência na formulação da Boa Governança Ambiental do Brasil

[172.pdf \(proam.org.br\)](#)

Manifesto em defesa da Boa Governança Ambiental do Brasil em conformidade com os fundamentos constitucionais

[171.pdf \(proam.org.br\)](#)

Manifesto por plena Participação Social, essencial para a Boa Governança Ambiental do Brasil

[173.pdf \(proam.org.br\)](#)

#### **Link para acesso do presente documento no site do PROAM:**

Termo de Referência e Plano de Trabalho do Observatório da Governança Ambiental do Brasil – OGAm

[174.pdf \(proam.org.br\)](#)