

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS
SOCIOAMBIENTAIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

Laís Danielle Zimmermann*

Ricardo Stanzola Vieira**

Fernanda de Salles Cavedon***

RESUMO

O presente trabalho pretende explorar, de forma crítica e interdisciplinar, a concretização dos novos direitos socioambientais em face dos dilemas e das novas perspectivas apresentadas ao exercício da Administração Pública no Brasil contemporâneo. Parte-se do seguinte contexto: O Estado no Brasil configura-se no modelo social e democrático, conforme apresentado pela Constituição Federal de 1988; por outro lado, considerando-se as históricas experiências do Estado de Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal, há diversas tendências em relação à administração pública, algumas das quais não se coadunam plenamente com o modelo de Estado preconizado pela Carta Brasileira. Trata-se de um trabalho voltado para as políticas públicas e concretização de novos direitos. Uma vez contextualizado o modelo de Estado no Brasil e suas respectivas formas de administração pública, passou-se a analisar em que medida as políticas públicas elencadas pela Constituição de 1988, de cunho novidoso e eminentemente socioambiental (consubstanciadas nos chamados Novos Direitos), seriam melhor implementadas dentro da nova tendência de modelo de Estado e administração pública, fazendo ainda análise das metodologias participativas que vêm sendo desenvolvidas em busca de uma maior integração entre sociedade e Estado.

*** Pesquisadora – bolsista de Iniciação Científica (Pibic), aluna do curso de graduação em Direito da Universidade do Vale do Itajaí

** Mestre e Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina. Docente da disciplina de Direito Ambiental e Desenvolvimento Econômico do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí.

*** Mestre e Doutora em Ciência Jurídica. Doutoranda do Programa de Doutorado em Direito Ambiental da Universidad de Alicante, Espanha. Docente/pesquisadora em Direito Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí.

PALAVRAS-CHAVE

DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS; POLÍTICAS PÚBLICAS; GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

RESUMEN

Lo presente trabajo pretende explorar, de forma crítica e interdisciplinario, la concreción de los nuevos derechos socioambientais delante de los dilemas y de las nuevas perspectivas presentadas al ejercicio de la Administración Pública en Brasil contemporáneo. Se parte del siguiente contexto: El Estado en Brasil se configura en el modelo social y democrático, conforme presentado por la Constitución Federal de 1988; por otro lado, se considerando las históricas experiencias del Estado de Bienestar Social y lo Estado Neoliberal, hay diversas tendencias en relación a la administración pública, algunas de las cuales no se coadunam plenamente con el modelo de Estado preconizado por la Carta Brasileña. Se trata de un trabajo vuelto a las políticas públicas y concreción de nuevos derechos. Una vez contextualizado el modelo de Estado en Brasil y sus respectivas formas de administración pública, se pasó la analizar en que medida las políticas públicas elencadas por la Constitución de 1988, de cuño novidoso y eminentemente socioambiental (consustanciadas en los llamados Nuevos Derechos), serían mejor implementadas dentro de la nueva tendencia de modelo de Estado y administración pública, haciendo todavía análisis de las metodologías participativas que vienen siendo desarrolladas en búsqueda de una mayor integración entre sociedad y Estado.

PALABRAS-CLAVE

DERECHOS SOCIOAMBIENTAIS; POLÍTICAS PÚBLICAS; GESTIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA

INTRODUÇÃO

Vários têm sido os modelos de Estado adotados desde que o sistema capitalista foi mundialmente aceito. A análise da evolução desses modelos de Estado é extremamente necessária para a compreensão da forma como a administração pública tem se adaptado às necessidades sociais e ao fluxo do mercado financeiro. Muitas vezes

durante esta evolução, o Estado se viu tendo que optar pela sociedade ou pelo capital, mas é justamente a busca de equilíbrio entre os dois objetivos que impulsionam o processo atual de reforma do Estado.

A reforma Estatal é real, e pode ser entendida como a busca da participação popular, não apenas para legitimar a vontade dos governantes, mas para de fato haver políticas públicas sociais que venham ao encontro das necessidades populares. Ocorre que, não obrigatoriamente, tal “reforma de Estado”, vem sendo acompanhada por uma reforma administrativa. Neste sentido, vislumbra-se um impasse histórico na administração pública brasileira. De um lado um esforço “modernizante” por concretizar a Constituição Brasileira, que prevê um Estado de Bem-estar Social, exigindo-se um Estado “forte”, apto a dar conta das amplas responsabilidades previstas neste modelo estatal. De outro lado, a chamada “reforma”, levada a cabo praticamente por todas administrações seguidas à promulgação da Constituição, no sentido de desincumbir do Estado a responsabilidade unitária de efetivação de tais políticas.

Uma vez feita uma breve contextualização do debate de fundo (Modelo de Estado e de Gestão Pública) pode-se situar brevemente o segundo bloco temático: Políticas Públicas e Novos Direitos, segundo a perspectiva socioambiental. Neste sentido cite-se SANTILLI: “O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem um repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais”.¹ Interessa consignar aqui, que o socioambientalismo é uma criação da Constituinte de 1985. Trata-se de um cenário de forte pressão (mobilização popular; participação social), combinado com um conjunto de temas que haviam emergido no cenário mundial nas décadas anteriores: direitos das minorias, especialmente mulheres e negros, combate à discriminação de gênero e ao racismo, proteção aos portadores de deficiências físicas, e aos direitos das crianças, adolescentes, idosos e índios, reconhecimento da diversidade étnica e cultural, proteção ao patrimônio público e social, ao patrimônio cultural e ao meio ambiente. Os chamados “novos” direitos socioambientais se inserem no contexto desses novos paradigmas jurídicos e foram amplamente incorporados em âmbito constitucional.

¹ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p. 35.

Traça-se então um paralelo entre a realidade prevista na Carta brasileira e a realidade que vem sendo estudada na reforma Estatal, buscando então uma forma de concretização desses novos direitos no contexto de administração pública vigente, fazendo análise principalmente dos métodos participativos como sendo os mais adequados para uma transformação social real.

1 EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO, REFORMA ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente faz-se necessário o esclarecimento do que é Estado e neste sentido Bobbio é muito coerente e lógico, ao defini-lo como um produto da sociedade para manter-se minimamente organizada e como forma de desenvolvimento político, representando “a ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina do poder político, exterior à Sociedade, compreendida esta como esfera mais dilatada, de substrato materialmente econômico, onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho.”² Na tentativa de abarcar todas essas funções de forma eficaz, vários foram os modelos de Estado utilizados ao longo da história, podendo ser apenas um ente regulador, conforme as necessidades sociais, ou até mesmo assumir um papel intervencionista, centralizando e controlando quase todas as relações sociais. São estes modelos que serão estudados e comparados a seguir.

O primeiro modelo estatal capitalista adotado após a queda do feudalismo foi o Estado Liberal, que negava as práticas nocivas do Feudalismo³ e apresentava um novo modelo de organização, baseado unicamente no capital. O intervencionismo mercantilista é praticamente inexistente, possibilitando a auto-regulação do mercado, que segundo Bento⁴ acontece através da lei da concorrência e da oferta e procura. Esses mecanismos acabam por gerar imensas desigualdades sociais, ajudando os ricos a enriquecerem e dificultando a sobrevivência de pequenas e médias empresas que não recebem incentivos estatais.

O papel do Estado, segundo o liberalismo, deveria limitar-se a manter a ordem pública, facilitar a produção privada, promover a justiça através da obrigatoriedade dos

² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 3 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1976, p.48.

³ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. São Paulo: Manole, 2003, p. 17.

⁴ Cf. BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 2.

contratos e proteger a propriedade, abolindo todas as formas de existência externas ao mercado. A funcionalidade política fica desta forma, subordinada ao econômico⁵, gerando problemas sociais provenientes da ausência de políticas públicas voltas ao social, obrigando os trabalhadores a se submeterem às formas de trabalho impostas pelas grandes empresas, que sem fiscalização acabam cometendo abusos. O papel de refém do mercado, no entanto, acabou empurrando esse sistema para o Colapso, e a sociedade começou a reagir, se organizando em movimentos democráticos e socialistas.

Voltando ao conceito de Bonavides⁶, e aceitando que o estado é, de fato, exterior à sociedade, ele perderia sua função ao negligenciar a sociedade. Ser um órgão separado não faz com que ele não seja necessário, e se este órgão passa a impedir os indivíduos de dinamizarem suas ações e expandirem seus trabalhos, além de oferecer um sistema econômico baseado na especulação, a partir daí tem-se um modelo vazio e ilegítimo. Quando o sufrágio torna-se universal, a lógica deste sistema representativo se quebra, ficando de um lado os detentores do poder econômico (burguesia) e de outro os do poder político (proletariado). O parlamento passa então a ser um local de embate ideológico, “onde já não havia condições para a manifestação de uma vontade geral”⁷.

A estes conflitos e lacunas, somam-se as primeiras demonstrações de que o Estado se encaminhava para uma crise. A quebra da bolsa de Nova York em 1929 mostrou fragilidades antes não preconizadas pelos principais teóricos do assunto, como a

tendência do mercado de, em sua dinâmica, formar monopólios e concentrar poder econômico, cujo exercício acaba por arruinar as bases de liberdade e de concorrência sobre as quais o próprio mercado se assenta⁸.

Bento descreve a crise do estado liberal falando que

A economia mundial mergulhou numa espiral recessiva impulsionada por aquilo que os economistas batizaram de insuficiência crônica de demanda agregada, ou seja, havia capital acumulado para a produção, mas não havia mercado consumidor para onde escoá-la, donde resultava desemprego que agravava o problema de subconsumo e assim sucessivamente. Nesse contexto, denunciou-se, enfim, que a teoria clássica do equilíbrio falhou ao determinar as causas do desemprego permanente e do conseqüente esfriamento progressivo do consumo e da produção. (...) Fez-se mister autorizar a atuação

⁵ Cf. BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. De Marco Aurélio Nogueira. 2 ed. São Paulo, 1988.

⁶ Ver citação 14.

⁷ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 19.

⁸ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 3.

anticíclica do Estado e de mecanismos de proteção social a fim de amortecer os efeitos da crise e inverter a espiral recessionista.⁹

É nesse contexto e na tentativa de “salvar o capitalismo de si mesmo” que surge então um novo modelo de Estado, chamado de Estado Providência, que corresponde à uma transição entre o Liberalismo e o Estado de Bem-Estar Social. Este período foi marcado pela elaboração de novos textos constitucionais nas primeiras décadas do século XX, com características mais humanistas que correspondiam, no entanto, a um programa desprovido de eficácia plena ou aplicabilidade imediata, visto que o objetivo deste modelo de Estado ainda faz menção à preservação do capital “sem solução de continuidade como condição de sobrevivência da própria economia de mercado.”¹⁰ Característica ainda ressaltada por Bonavides, que destaca a fraqueza e timidez dessa primeira modalidade de Estado social, conservador e comprometido com a superação da crise gerada pelo Liberalismo econômico e não com a justiça social¹¹. É da busca da prática dessa idéia de direitos sociais reais que surge, a partir da segunda metade do século XX um novo modelo de Estado, chamado Bem-estar social.

Através do desenvolvimento de políticas públicas em setores como educação, saúde, previdência, seguro-desemprego, programas de assistência, do desenvolvimento econômico, entre outros¹², o Estado de Bem-Estar Social pretendia oferecer uma vida digna àqueles situados fora do mercado de trabalho em contrapartida a mercadorização do mesmo. Estas ações não se tratam de caridade pública, mas de um direito.¹³ A democracia ganha finalmente sentido real, sendo que o sufrágio universal permite que o povo exija políticas sociais que atendam à demanda popular, sob pena de governantes que não o fizerem, não serem eleitos ou reeleitos¹⁴.

Este modelo de Estado também conhecido como Welfare State, busca através de reformas estabelecer melhorias conscientes e coesas no sistema estatal vigente, traduzindo

essencialmente a tentativa de fazer coexistir, e mesmo conciliar de modo que se tornem noções reciprocamente implicadas, o fortalecimento da atuação (e

⁹ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 4.

¹⁰ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 4.

¹¹ Para exemplificar é possível citar as Leis Trabalhistas, que conforme BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 28, diziam respeito à formas de otimizar a produção.

¹² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, p. 230

¹³ Cf. BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 7

¹⁴ Cf. BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 20.

da eficiência) estatal e a emancipação da sociedade civil. Esta, reconhecida na sua pluralidade, reivindica do Estado a efetivação de direitos sociais em nome da igualdade de oportunidades e cidadania como condição de sua legitimidade¹⁵.

Sobre o caráter reformista deste modelo, Bento faz uma análise lógica, considerando que a exploração econômica do proletariado “não foi instituída pela lei nem foi obra do parlamento, mas foi engendrada pelo atual estágio de evolução das forças produtivas e das relações de produção”¹⁶, e como consequência disto, não seria através da lei que as aboliria, mas sim através de uma transformação radical, não sendo possível a supressão de um sistema com a ajuda do mesmo. Essa visão deixa clara a natureza do Estado de Bem-estar como mais uma variante do capitalismo para superar sua crise ao invés de um avanço no caminho para a superação do mesmo.

Reforçando essa idéia, analisa-se o trabalho, que deixou de ser uma mercadoria, visto que a subsistência passou a ser possível mesmo aos que não fazem parte do mercado. O que parecia a primeira vista um ganho social inestimável, por tirar o cidadão da condição de refém do mercado, o coloca em condição de refém do próprio Estado¹⁷, e faz dos programas assistenciais uma moeda de troca em favor de votos. O que muda não é o regime de dominação, mas sim a forma como ela é exercida. A realidade é que o capitalismo jamais poderia reproduzir-se sem o Estado, e os detentores do capital encontraram mais uma vez uma forma de legitimar o mesmo.

Também em contrapartida aos avanços sociais do Welfare State existem os problemas que, devido à instabilidade social, são difíceis ou até mesmo impossíveis de serem calculados. Para que a máquina Estatal funcione em consonância com o mercado e a sociedade, a arrecadação de capital não pode ser menor que os gastos com as políticas de bem-estar. Os primeiros indícios da existência deste desequilíbrio entre os balanços de pagamentos estatais e o conseqüente aumentos das taxas inflacionárias, fazendo menção à um provável colapso do Welfare State, segundo Ramos¹⁸, tem seu início a partir da grande crise do petróleo em 1973. Esta nova crise econômica de

¹⁵ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 10.

¹⁶ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**, p. 22.

¹⁷ Mais sobre o uso de políticas públicas sociais como forma de garantir a existência do capitalismo em: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Trad. de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

¹⁸ Ramos neste caso faz uma análise de indícios apontados por Dupas em seu texto: A lógica econômica global e a revisão do Welfare State, publicado na obra: BRESSER PEREIRA, L.C. (Org.) et al. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora ENESP, ; Brasília: ENAP, 1999.

proporções mundiais resultou, obviamente, em uma reação dos agentes econômicos, reaproximando a idéia de um Estado mínimo.

A regressão ao Estado Liberal, no entanto, não seria possível, tendo em vista o novo contexto social e econômico. Seria impossível, após todos os benefícios propostos pelo Welfare State, subjugar novamente a classe trabalhista, retomando o modelo desumano de exploração adotado pelo Liberalismo. Havia, por outro lado, a insustentabilidade econômica das práticas do Welfare State, que acabaram gerando a já mencionada crise no mercado financeira. O Neoliberalismo surge então como alternativa para suprir essas necessidades equilibrando este jogo de interesses diametralmente opostos.

A idéia básica que rege este modelo de Estado é a de que o mercado deveria seguir as tendências econômicas internacionais, independente da orientação política governante, tendência esta que ficou conhecida como globalização da economia. Países desenvolvidos já contavam com uma pequena intervenção estatal no mercado, os outros passariam a seguir as orientações de organizações como o FMI e o Banco Mundial, adotando um novo patamar de disciplinas fiscais e reduzindo gastos públicos principalmente através da retirada progressiva das funções de Bem Estar¹⁹, que passariam a ser exercidas, em grande parte, pelo setor privado, que seria recompensado por “prêmios”, como certificações e pela difusão da idéia de Responsabilidade social. Empresas que investiriam no social usariam isso como propaganda, estimulando o consumo de seus produtos, tendo assim a esperada recompensa financeira. Outras tendências desta nova visão de economia são a privatização dos serviços públicos, a desregularização da economia, a flexibilização das leis trabalhistas, acarretando na redução do intervencionismo estatal.

A intervenção do Estado passa então a ser relativa, observando-se que o Neoliberalismo, diferente do Liberalismo, admite algumas concessões às propostas de providência. Neste sentido, no entanto, autores como Ramos²⁰ fazem sérias críticas, principalmente a fatores como a privatização, que acaba priorizando cada vez mais o capital e deixando a sociedade cada vez mais à margem das decisões políticas. Outra questão complicada levantada pelos teóricos da reforma do Estado diz respeito à

¹⁹ RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias? In: BOEIRA, Sérgio Luís (org). **Democracia e políticas públicas**. Itajaí: Univali Editora, 2005, p. 53.

²⁰ RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias?, p. 55

individualização do ser humano, muito prejudicial para a vida social que rege todos os seres humanos.

É este período de transformação que o mundo enfrenta neste momento, com sérias discussões sobre a reforma estatal. Busca-se um novo perfil estatal que supere esta crise pós-globalização. Um Estado com amplos espaços de participação popular, onde o poder decisório se encontre diluído na sociedade. O Estado reformado apresentaria características pautadas acima de tudo em uma relação forte entre o poder público e a sociedade civil, agindo sempre de forma flexível aos apelos sociais e não de forma autoritária e unilateral definindo por si só os melhores caminhos para a sociedade²¹.

Às políticas públicas essa flexibilidade deveria ser alcançada através de uma democracia dialógica, onde a participação popular se daria desde sua elaboração, em um modelo chamado de *políticas gerativas*²². O autor ainda trabalha com a idéia de que o Estado precisa rever as áreas estratégicas de atuação ao invés e simplesmente desenvolver políticas públicas compensatórias, mesmo porque seria impossível que as práticas, de certa forma protecionistas, do Welfare State se sustentassem e evoluíssem tão rapidamente quanto às necessidades sociais que surgem com a evolução do mercado.

Neste sentido, algumas teorias vêm sendo elaboradas justamente com o escopo de estabelecer um novo rumo para a administração pública, e quase em sua totalidade, essas teorias visam uma maior participação popular. As *políticas gerativas*, já estudadas anteriormente, entram no rol destas novas idéias, juntamente com o *Estado rede*²³, que segundo Ramos,

significa um novo desenho para o Estado nesse milênio, em que o mesmo estaria compartilhando autoridade através de uma série de instituições – locais, regionais, nacionais e transnacionais, governamentais e não governamentais. Seria uma nova configuração dos Estados, adaptada a um mundo globalizado.²⁴

²¹ RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias?, p.52

²² Ramos trabalha com este novo conceito a partir de autores contemporâneos como Giddens, que o utiliza em sua obra *Para além da esquerda e da direita*, como forma de ilustrar uma nova tendência que diz respeito à ampliação efetiva da cidadania, modificando a relação entre Estado, mercado e sociedade civil, tirando do Estado a total responsabilidade de elaboração das políticas sociais e dividindo-a entre o mesmo e os agentes sociais.

²³ Mais sobre esta teoria em CASTELLS, M. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (org), et al. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

²⁴ RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias?., p.53

O que se percebe, em linhas gerais, é que a reforma do Estado é real e necessária, principalmente quando se analisa a

complexa e nova fronteira entre Estado e sociedade, as formas igualmente inéditas de ação social desvinculadas da política institucional, o papel dos grupos sociais diferenciados, as relações raciais, a questão ambiental e o multiculturalismo de uma sociedade radicalmente transformada pelos processos de uma modernização recente.²⁵

A citada questão ambiental ganhará mais sentido ao longo do trabalho, onde o conceito de socioambientalismo será profundamente trabalhado, mas basta a análise de que os problemas mais sérios enfrentados pela sociedade, já nos dias atuais, diz respeito ao meio ambiente para se ter idéia da importância que o mesmo deverá ter nas políticas públicas. É importante ainda ressaltar que o meio ambiente diz respeito a todos simultaneamente, e que o equilíbrio ambiental é necessário não apenas para a qualidade de vida em si, como da própria vida.

Neste sentido, a união de vários setores sociais seria uma necessidade para que não apenas as questões sociais, ambientais ou econômicas, mas as questões socioambientais tivessem solução.

O novo papel do Estado envolveria, portanto, o estabelecimento de articulações entre diversos segmentos da sociedade, tornando o processo decisório mais participativo e, naturalmente, proporcionando espaço para que a própria sociedade possa sinalizar a forma de equacionar os problemas públicos. Ao Estado caberia o papel de “facilitador” do processo em busca das possíveis alternativas.²⁶

E ainda sobre este novo papel do Estado, o mesmo autor afirma que ele

passaria por um processo de transformações inéditas, superando o conceito de “governo”, centrado na capacidade de elaboração de políticas econômicas e sociais, para o de “governança”, caracterizado pela capacidade de formação de parcerias de diversas origens, com a missão exclusiva de coordenação desse processo de integração entre Estado, organizações governamentais e não governamentais.²⁷

Através da reforma do modelo Estatal, chegar-se-ia então a um modelo regulado por um ente maior que a própria sociedade, que agiria de forma organizada, mas sem dispensar a participação social, em uma verdadeira democracia, e que agisse

²⁵ RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias?, p. 54

²⁶ RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias?, p. 60

²⁷ RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias?, p. 64.

verdadeiramente dentro das questões socioambientais, e não apenas visando melhorar as condições econômicas do mercado.

2 DO AMBIENTALISMO AO SOCIOAMBIENTALISMO: OS NOVOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

A história do ambientalismo brasileiro é marcada por acontecimentos como a Conferência de Meio Ambiente das Nações Unidas em Estocolmo²⁸, ocorrida em 1972 e que culminou na criação do primeiro órgão do meio ambiente brasileiro: a Secretária Especial de Meio ambiente. Outro acontecimento notório no movimento ambientalista mundial, e com fortes influências no Brasil foi a divulgação, em 1987, do relatório das Nações Unidas intitulado ‘Nosso Futuro Comum’, também chamado de relatório Brundtland e que, nas palavras de Santilli

(...) destaca os três componentes fundamentais do novo modelo de desenvolvimento sustentável: proteção ambiental; crescimento econômico e equidade social. Verifica-se que o conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ cunhado pelo referido relatório já incorporava não só o componente ambiental como também o componente social do desenvolvimento, ou seja, o desenvolvimento deveria ser não só ambientalmente sustentável como também socialmente sustentável e economicamente viável. O conceito de desenvolvimento sustentável coincide historicamente com o apoio nacional e internacional ao movimento dos povos da floresta (índios e seringueiros) pela conservação da floresta amazônica e sua articulação com a conservação ambiental²⁹

Assim como os povos da floresta, vários outros movimentos que buscavam reforçar suas lutas acabaram fazendo alianças com organizações ambientalistas nacionais e internacionais, incorporando às suas agendas a luta pelo desenvolvimento sustentável por parte das populações que dependiam deles.

Dessa forma o discurso ambientalista, que até então era mais circunscrito a organizações sediadas principalmente nos grandes centros urbanos do país, passa a ser utilizado também por atores sociais do interior do país, com destaque para a região amazônica.³⁰

²⁸ Cf. SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p.28.

²⁹ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p.31.

³⁰ SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.29/30.

Outro ponto unificador dos movimentos sociais e ambientais em prol desta causa maior, conhecida como 'socioambientalismo' são os conflitos ambientais, visto que, para que haja o exercício da cidadania na questão ambiental, faz-se necessário primeiramente resolver os conflitos que existem neste meio por conta de interesses privados, e para que estes sejam resolvidos é preciso promover a justiça social³¹, onde se busca a melhor saída para questões provenientes de diferenças de interesses. Esta é provavelmente a maior dificuldade e o maior interesse das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e das pessoas envolvidas nas questões socioambientalistas, que tem como objetivo levar às pessoas mais simples qualidade de vida. O socioambientalismo passou então

a representar uma alternativa ao conservacionismo/ preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade.³²

O maior problema enfrentado pelo ambientalismo era justamente as lutas isoladas, pois a questão ambiental é muito abrangente e acaba se tornando impossível uma única organização conseguir resolver todas as questões. Habermas³³ no entanto, nos prova que os movimentos sociais não devem ser tratados de forma isolada, visto que sempre há uma correlação entre eles, e é partindo deste princípio que surge como alternativa a formação de um movimento unificado através de uma rede de ações, onde existe a colaboração de várias partes em prol de uma luta comum. Antes da fusão das questões sociais e ambientais, os ambientalistas não tinham preocupação com a sociedade como um todo, o que acabava gerando injustiças sociais. A justiça ambiental só acontece, portanto, quando existe a fusão dos interesses ambientais e sociais, ou seja, uma justiça socioambiental.

Voltando esta discussão a cerca de justiça ambiental ao panorama brasileiro dos anos 80, tem-se em síntese que:

O socioambientalismo brasileiro – tal como o reconhecemos e identificamos – nasceu na segunda metade dos anos 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista. O surgimento do socioambientalismo pode ser identificado com o processo histórico de

³¹ Mais sobre Justiça Social em: ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri et al (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

³² SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p.40.

³³ Cf. HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988 (...) Fortaleceu-se nos anos 90, principalmente depois da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (Eco-92), quando os conceitos socioambientais passaram claramente a influenciar a edição de normas legais. A consolidação democrática no país passou a dar à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre o movimento social e ambientalista.³⁴

A clara presença do socioambientalismo na Constituição Federal de 1988, acima mencionada no texto de Juliana Santilli, é ainda mais explorada por André Lima, que cita em sua obra³⁵:

A Constituição Brasileira de 1988 é bastante avançada em matéria dos direitos fundamentais de terceira dimensão a ponto de ganhar adjetivos como Constituição cidadã, verde, ambiental, plurissocial, índia e democrática. Na CF/88, estão dispostos direitos que vão da garantia de qualidade de vida humana como bem indisponível, passando pela proteção das manifestações culturais tradicionais dos povos formadores da sociedade nacional garantindo-lhes direitos territoriais peculiares, até a proteção de processos ecológicos, ecossistemas, espécies nativas e do patrimônio genético nacional, conferindo a estes bens e direitos natureza jurídica de direitos coletivos e, portanto, ascendência sobre interesses e direitos individuais patrimoniais. São as bases constitucionais do que em seu conjunto é aqui tratado como direitos socioambientais.

Também reconhecendo esta tendência sociambiental da Constituição brasileira, Leusbaupin menciona o artigo 225, que foi totalmente dedicado às questões ambientais, e destacando ainda a relação que este capítulo têm com os capítulos da ordem econômica e social, finalizando sua tese com a observação de que esta preocupação “se traduziu em uma garantia de participação popular na feitura e tomada de decisão sobre as políticas públicas socioambientais.”³⁶

O grande problema diagnosticado nesta teoria é justamente a forma de colocar em prática a participação popular, tendo em vista que:

³⁴ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p.31.

³⁵ LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico: À Luz dos Direitos Socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2006. p.23.

³⁶ LEUSBAUPIN, Ivo. **Poder local X exclusão social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.37.

somente pela ação coletiva e pela consolidação de espaços públicos, nos quais os diversos interesses e pontos de vista possam se fazer ouvir e representar, é que os problemas socioambientais podem encontrar soluções que atendam aos parâmetros democráticos, de equidade e sustentabilidade que devem nortear o desenvolvimento sustentável.³⁷

e também que, por ser o socioambientalismo uma invenção brasileira, sem precedentes para serem levados em conta ou serem seguidos, faz-se necessário utilizá-lo como indicação de um novo rumo, como forma de “integrar políticas setoriais, suas perspectivas e atores, num projeto de Brasil que tenha sua cara e possa, por isso mesmo, ser politicamente sustentado”.³⁸

Por isso a base da idéia de funcionamento do socioambientalismo aceita que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais detentoras de conhecimentos e de praticas de manejo ambiental.

Mais do que isso, desenvolveu-se com base na concepção de que em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental.³⁹

Conclusão também trabalhada por Santilli, que afirma que

O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.⁴⁰

³⁷ SANTOS, Ailton Dias dos. (org). **Metodologias participativas**, p.17.

³⁸ SANTILLI, Márcio. **Transversalidade na corda bomba**: Apresentação a um balanço dos seis meses do governo Lula na área socioambiental, realizado pelo Instituto Sociambiental (ISA) e disponível em www.socioambiental.org.

³⁹ Cf. GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In DINIZ, et al. Gilney (Org). **O desafio da sustentabilidade**: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p.43-71.)

⁴⁰ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p.35.

E para que esta sustentabilidade seja alcançada, Santos⁴¹ trabalha com uma visão amadurecida do socioambientalismo, mostrando que através de políticas públicas voltadas para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, que leve em consideração as demandas e os contextos socioculturais das populações locais, será possível atingir não apenas a sustentabilidade ambiental, mas também a social e econômica. Santos vai ainda mais além, mostrando que os três tipos de sustentabilidade não podem ser atingidos se trabalhados separadamente, sendo que é justamente quando se pensa nas atividades produtivas necessárias para a subsistência das populações concomitantemente com a manutenção dos recursos naturais utilizados pelas mesmas que a visão socioambiental toma um sentido amplo e prático, e na tentativa de se obter sucesso é que várias formas de Políticas Públicas Socioambientais vêm sendo desenvolvidas, sendo que o principal objetivo das Políticas Públicas Participativas é a “Participação da sociedade civil em processos de decisão política e formação de espaços públicos nos quais cidadãos e cidadãs possam debater e deliberar sobre temas de interesse público.”⁴² Seria uma forma de unir o poder público à sociedade civil em busca de se desenvolver programas públicos capazes de abranger as reais necessidades da sociedade como um todo.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS E SOCIOAMBIENTALISMO

A Constituição Federal de 1988 não trouxe apenas as já citadas inovações socioambientais, mas também garantias da participação popular nos processos decisórios e a transparência na gestão pública, como pode ser observado no capítulo 1º do texto constitucional que garante a participação dos cidadãos por meio dos chamados institutos de democracia direta e semidireta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos, os fóruns, os comitês e outros canais institucionais de participação popular.

A Constituição inclui desta forma os cidadãos na administração pública, forçando o estado a elaborar políticas públicas democráticas e participativas. Santos ilustra este novo período de administração pública no Brasil falando que após a elaboração da nova Constituição Federal,

⁴¹ SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.30.

⁴² SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.21.

assistiu-se então, a um autêntico laboratório de experimentação política, no qual a viabilização de espaços de participação e diálogo entre Estado e sociedade eram a tônica. A implementação de conselhos gestores de políticas públicas setoriais (educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, etc.) encontravam no texto constitucional aprovado em 1988 uma base legal para sua formalização e operacionalização.⁴³

Na década de 90, portanto, ocorreu uma grande profusão de redes, fóruns, conselhos e comitês, cada vez mais regionalizados devido à percepção de que para se alcançar o Desenvolvimento Sustentável é necessário que o trabalho seja realizado em pequenos espaços, principalmente em um país de dimensões continentais, como é o caso do Brasil, que apresenta uma pluralidade de necessidades muito maior que a União é capaz de administrar. Santos problematiza esta questão ao afirmar que o modelo partidarista muitas vezes não consegue representar as demandas específicas de um leque cada vez mais amplo de atores sociais, e ainda ao dizer que

Nas condições da modernidade, a participação política não se satisfaz no nível burocrático-estatal, nem apenas nos momentos de eleição de seus representantes, e requer a atuação cidadã continuada, no âmbito da sociedade civil e suas organizações.⁴⁴

Podemos dizer então sobre a busca pelo Desenvolvimento Sustentável, que “na prática o objetivo consistia em materializar espaços públicos que fortalecessem a democracia participativa e a transparência na tomada de decisões sobre temas de interesse público”⁴⁵ de forma cada vez mais localizada.

Sobre a democracia participativa, para que ela seja de fato alcançada, é necessário promover o fortalecimento dos espaços públicos existentes e impedir o uso deles como meio de legitimar interesses de governantes que podem tentar usá-los em benefício próprio. Habermas apresenta como forma de solução para esse segundo problema a ‘autogeração’ do espaço público, que em sua concepção deve emergir como instância autônoma com base na opinião coletiva e cuja única razão de existência deva ser o interesse público.⁴⁶ A esfera pública deve, portanto, ser completamente distinta do Estado e da Esfera privada, ampliando para o domínio público todo e qualquer assunto que for de interesse de uma coletividade, buscando a inclusão de opiniões diversas

⁴³ SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.40.

⁴⁴ SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.55.

⁴⁵ SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.41/42.

⁴⁶ Cf. HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural na esfera pública**, p. 80.

através da participação de vários atores sociais que tenham uma cultura ou interesse comum.⁴⁷

Na tentativa de resolver os problemas de ordem pública e assegurar os direitos constitucionais dos cidadãos, o empenho em desenvolver políticas públicas eficientes tem sido cada vez maior, e é justamente devido a esta busca que a participação popular tem sido cada vez mais importante, o que pode ser observado nas palavras de Santos, que explica que:

problemas socioambientais ou decorrentes do uso dos recursos naturais pelos grupos humanos e suas instituições vêm assumindo importância cada vez maior no debate público, passando a demandar a existência de espaços próprios de discussão e deliberação⁴⁸

Ainda de acordo com o mesmo autor, pode-se entender a forma como estas políticas têm sido aplicadas no Brasil:

Na política ambiental brasileira, assim como em outros setores, têm-se estabelecido instâncias coletivas de tomada de decisão, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, comitês de bacias, conselhos consultivos de unidades de conservação ambiental, entre outros. Eles são aqui considerados como espaços públicos socioambientais nos quais questões e problemas de interesse público são tematizados segundo as prioridades e demandas dos atores sociais, do Estado ou do setor privado.⁴⁹

Em 1992, com a realização da ECO-92 no Rio de Janeiro, os assuntos socioambientais passaram a ter cada vez mais espaço nas discussões de políticas públicas, e a elaboração da Agenda 21⁵⁰ foi mais um passo para a descentralização e talvez o mais importante passo para a concretização da participação popular em políticas públicas socioambientais. Outras conquistas notórias foram a Política Nacional dos Recursos Hídricos com seus Comitês de Bacias Hidrográficas, em 1997, e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), em 2000, com critérios e normas que regulamentam a participação popular nos processos de criação e gestão das unidades de conservação.

⁴⁷ Cf. SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.57-60.

⁴⁸ SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.66.

⁴⁹ SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**, p.34/35.

⁵⁰ A Agenda 21 foi um dos mais importantes documentos elaborados na ECO-92. O programa sugerido pela Agenda 21 é principalmente uma busca pelo desenvolvimento sustentável através da elaboração de uma Agenda de metas e atividades para o século 21. O sistema de funcionamento é principalmente através de Fóruns de discussão, que funcionam em nível municipal, estadual, regional e nacional.

É fato, no entanto, que muitos são os pontos fracos nas variadas formas de participação popular, mas se as dificuldades são encaradas como possibilidades, a tendência é que cada vez mais a participação popular sirva de apoio à elaboração de políticas públicas, dando então o real sentido da esfera pública. Santos⁵¹ problematiza alguns dos principais pontos referentes ao assunto, que podem ser sintetizados como uma necessidade de bom relacionamento entre os atores que compõem o espaço público, sem que as relações de poder externas interfiram nos processos de discussão. É imprescindível uma boa relação entre os espaços públicos de base ampla e fundamentados na participação democrática, com as estruturas formais de representação política como as câmaras de vereadores, assembleias legislativas e congresso nacional. A democracia deve ser sempre buscada, principalmente nos locais onde a população não possui amplo acesso às informações. A primeira busca nesses casos deve ser justamente pela informatização dos participantes. Outro cuidado que já foi relatado antes, mas que vale ser lembrado é impedir que os espaços públicos sejam manipulados em favor de legitimar a vontade dos que são política e economicamente mais fortes.

Sendo a esfera pública a interseção entre Estado, mercado e sociedade civil, para que haja uma boa relação entre essas três esferas é necessária a colaboração de todos em prol dos interesses comuns. A sociedade civil é a base e a razão da existência do Estado e do mercado, de forma que deve participar dos espaços de decisão, e ser respeitada sob a pena de um colapso político ou econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos estudos desenvolvidos neste trabalho, pode-se perceber primeiramente que a reforma do Estado é algo real, e tem que ser vista desta forma. Muitos são os fatores que levam ao esgotamento de um modelo estatal, estando entre eles principalmente a evolução social e a constante busca pelo acúmulo de capital e do bom funcionamento do mercado financeiro.

Neste mesmo contexto de mudanças sociais, surge no Brasil, juntamente com a nova Constituição, o conceito de socioambientalismo. Trata-se de uma nova visão das questões sociais e ambientais, que estão na realidade integradas, e só apresentam força o bastante para mudanças significativas quando analisadas em conjunto.

⁵¹ Cf. SANTOS, Ailton Dias dos. (org). **Metodologias participativas**, p.50.

Um novo modelo de Estado e principalmente de administração pública se faz então necessário, de forma a contemplar as reais necessidades dos novos tempos. O que se observou através de todos estes estudos é que apenas com a participação popular desde o momento de elaboração das políticas públicas tornará possível uma gestão verdadeiramente democrática e trará mais para perto a realidade socioambiental proposta pela Constituição de 88.

Métodos de participação popular devem então ser cada vez mais aprofundados e direcionados a realmente atender as demandas socioambientais, tornando o Brasil um país de fato socioambientalmente democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri et al (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. São Paulo: Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. De Marco Aurélio Nogueira. 2 ed. São Paulo, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 3 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1976.

BRESSER PEREIRA, L.C. (Org.) et al. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora ENESP, ; Brasília: ENAP, 1999.

CASTELLS, M. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (org), et al. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In DINIZ, et al. Gilney (Org). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LEUSBAUPIN, Ivo. **Poder local X exclusão social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico: À Luz dos Direitos Socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2006.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Trad. de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

RAMOS, Flávio. É possível esquecer o Welfare State e as políticas regulatórias? In: BOEIRA, Sérgio Luís. **Democracia e políticas públicas**. Itajaí: Univali Editora, 2005.

SANTILLI, Juliana. **Sociambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Márcio. **Transversalidade na corda bomba**: Apresentação a um balanço dos seis meses do governo Lula na área socioambiental, realizado pelo Instituto Sociambiental (ISA) e disponível em www.socioambiental.org.

SANTOS, Ailton Dias dos. (Org.). **Metodologias Participativas**: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais. São Paulo: Peirópolis. 2005.