Volume 13 Issue 13
Originally issued as F3

Global Journal of human social science
Political Science
Volume 13 Issue 3 Version 1.0 Year 2013
Type: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal
Publisher: Global Journals Inc. (USA)
Online ISSN: 2249-460X & Print ISSN: 0975-587X

Participação Da Sociedade Civil Na Política Ambiental Do Governo Lula1

By Cristiana Losekann
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Abstract - This paper analyzes the diversified set of forms of participation of civil society organizations within the environmental policy during the government of Luiz Inacio Lula da Silva between 2003 and 2008. It takes into account aspects of effectiveness of participation and the democratization of debates on environment. It is based in qualitative research, with documental sources and interviews. Conclusions show the existence of a highly organized civil society that makes use of multiple mechanisms of participation to reach most effectiveness. It suggests, also, that effectiveness as well as democratization are intimately linked to the existence of institutional warrants, without which it is very difficult to oppose to economic interests..

Keywords : *civil society, political participation, environmental organizations.*

GJHSS-F Classification : *FOR Code : 360199*



Strictly as per the compliance and regulations of:

© 2013. Cristiana Losekann. This is a research/review paper, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-Noncommercial 3.0 Unported License http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/), permitting all non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Participação Da Sociedade Civil Na Política Ambiental Do Governo Lula[1]

Cristiana Losekann

Resumo - O trabalho analisa um conjunto de formas de participação de organizações civis na política ambiental durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2008, levando em consideração aspectos da efetividade da participação e da democratização dos debates acerca do meio ambiente. Fundamenta-se em pesquisa qualitativa, com fontes documentais e entrevistas. As conclusões apontam para a existência de uma sociedade civil altamente organizada e que utiliza múltiplos mecanismos de participação visando um alcance maior para a sua efetividade. Sugere, também, que tanto a efetividade quanto a democratização estão ligados à existência de garantias institucionais, sem as quais dificilmente é possível contrapor-se aos interesses econômicos.

Palavras : chave: sociedade civil; participação política; organizações ambientalistas; governo lula.

Abstract - This paper analyzes the diversified set of forms of participation of civil society organizations within the environmental policy during the government of Luiz Inacio Lula da Silva between 2003 and 2008. It takes into account aspects of effectiveness of participation and the democratization of debates on environment. It is based in qualitative research, with documental sources and interviews. Conclusions show the existence of a highly organized civil society that makes use of multiple mechanisms of participation to reach most effectiveness. It suggests, also, that effectiveness as well as democratization are intimately linked to the existence of institutional warrants, without which it is very difficult to oppose to economic interests.

Keywords : civil society, political participation, environmental organizations.

I. Introdução

No Brasil, desde a redemocratização, acompanhamos o surgimento de muitas experiências de participação política, combinadas com a emergência e ampliação de movimentos sociais e organizações em proporções e formatos não vistos antes. Grande parte dessas experiências de participação foi realizada em nível local e, também, estiveram fortemente ligadas às prefeituras e governos do PT (Partido dos Trabalhadores) (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006; FARIA, 2010). Recentemente, a partirda eleição de Luiz Inácio Lula da Silva [1] para a Presidência da República, em 2002, observamos uma ampliação dos espaços de participação em nível nacional e, como decorrência, a expectativa da efetivação de demandas históricas da sociedade civil na agenda do governo (FARIA, 2010). Neste sentido, do ponto de vista teórico, crescem as preocupações em analisar qual o impacto dessas experiências para os regimes democráticos, avaliando a efetividade da participação na construção das políticas governamentais. Ou seja, até que ponto os processos participativos conseguem influenciar as decisões políticas (AVRITZER, 2011).

No que se refere à construção da política ambiental, também é possível problematizar as formas de participação estabelecidas entre Estado e sociedade civil, e a capacidade de efetivação das demandas ambientais. Sobretudo, levando-se em consideração que o aludido governo abriu novos canais de interlocução com a sociedade civil na área ambiental, como é o caso da Conferência Nacional de Meio Ambiente; manteve espaços constituídos, como o CONAMA, e a prática já existente de recrutamento de ambientalistas da sociedade civil para cargos do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Além disso, atendeu a uma das principais demandas das organizações ambientalistas, a nomeação de Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente (MMA).

Sendo assim, o presente trabalho analisa a participação de organizações ambientalistas brasileiras na política ambiental do governo de Lula, entre os anos de 2003 e 2008, problematizando as relações entre a sociedade civil e o Estado. O objetivo central é identificar e analisar canais institucionais e não-institucionais de participação vis-à-vis, suas capacidades de influenciarem na política ambiental e nas decisões políticas mais amplas do governo e seus efeitos sobre a democratização dos debates acerca do meio ambiente, entendida como a capacidade de incluir sujeitos neste debate.

Foram analisados especificamente: o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), espaço institucionalizado de participação desde a década de 1980 e as Conferências Nacionais de Meio Ambiente (CNMA) criadas no governo Lula. Além desses, consideramos, como uma forma de participação não-institucionalizada, a atuação direta de militantes de organizações ambientalistas da sociedade civil no Ministério do Meio Ambiente (MMA), ocupando cargos norteadores da política ambiental. Por fim, como uma forma de participação "retificadora", consideramos a propositura de Ações Civis Públicas de forma direta por

Author : Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil.
E-mail : cristianalosekann@gmail.com

[1] A partir daqui será chamado "Lula".

© 2013 Global Journals Inc. (US)

associações civis ambientalistas ou através do Ministério Público[2].

Estas experiências de participação são problematizadas a partir do conceito de "instituições participativas" na formulação de Avritzer (2008), mas também tendo em vista a recente produção brasileira acerca do tema. Como um aspecto que afeta a efetividade da participação e o alcance da própria política ambiental são levadas em consideração outras forças presentes na política brasileira que complexificam os processos de tomada de decisão e caracterizam a heterogeneidade do Estado. Para fundamentar esta análise levamos em consideração a noção de Estado e sociedade civil heterogêneos, nas contribuições desenvolvidas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e O'Donnell (2011). Como variáveis que afetam na democratização e na efetividade da participação, analisamos cada tipo de participação, tendo em vista: o seu desenho institucional (ou a ausência dele), a composição interna da sociedade civil (quem participa?), e a percepção de influência dos atores.

A pesquisa, que viabilizou as análises aqui apresentadas, foi realizada no período de 2006 a 2009, utilizando metodologia qualitativa e buscando múltiplas fontes de dados. A questão central coincide com o objeto de análise deste artigo, em que pese ter um escopo mais abrangente[3]. Como trabalho de campo, foram realizados os seguintes procedimentos: (1) levantamento e análise de dados documentais, digitais e impressos cedidos por instituições estatais e organizações civis; (2) realização de entrevistas presenciais ou por telefone. A maior parte das entrevistas foi realizada durante cinco dias em Brasília (em julho de 2007), e algumas ocorreram por telefone no decorrer dos anos de 2007 e 2008 em função da impossibilidade da presença física junto aos entrevistados. Foram realizadas 17 entrevistas com sujeitos representantes de setores envolvidos na política ambiental da época.

A estrutura do trabalho está organizada da seguinte forma: iniciamos abordando aspectos conceituais da retomada do conceito de sociedade civil no século XX e a crítica latino-americana que atenta para a heterogeneidade das esferas (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006). Na sessão seguinte, apresentamos a proposta conceitual de "instituições participativas" elaborada por Avritzer (2008) e fundamentamos os aspectos que serão analisados nas experiências empíricas em questão. Posteriormente, analisamos cada uma das formas de participação do ambientalismo no governo Lula já referidas anteriormente.

II. Sociedade Civil e Estado – Formas de Interação e a Heterogeneidade Das Esferas

Um dos trabalhos mais importantes das últimas décadas que retoma e rearticula o conceito de sociedade civil é a obra de Cohen e Arato, Teoria Política e Sociedade Civil (2000), na qual, abertamente influenciados por Habermas, os autores afirmam a importância da sociedade civil para a democracia. Também sustentam que o aspecto central para analisar as relações entre Estado, sociedade civil e mercado em contextos democráticos, está na autolimitação necessária entre as três esferas "condição para a realização das funções específicas de cada esfera e a garantia do regime democrático. No desenvolvimento da noção de autolimitação, os autores sugerem que: "o papel político da sociedade civil por sua vez, não está relacionado diretamente com o controle ou a conquista do poder, senão com a geração de influência mediante a atividade das associações democráticas e a discussão não restrita à esfera pública cultural[4]" (p. 9). A possibilidade de influenciar nas decisões políticas dependeria, neste sentido, de mecanismos de mediação entre a sociedade civil e o Estado. Caso contrário, os autores reconhecem, seu papel político torna-se "difuso e ineficaz" (ibidem, p. 9).

No Brasil, o conceito também ganhou espaço no debate acadêmico sendo objeto de muitas análises das últimas décadas [5] 6. Entretanto, diversos pesquisadores latinoamericanos têm chamado à atenção para o fato de que a separação rígida das esferas não é realista. Neste sentido, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), apresentam argumentos de que a heterogeneidade das esferas, no que se refere aos contextos latino-americanos, implica em relações muito mais ambíguas e complexas do que aquelas projetadas pelas teorias normativas, sobretudo, pela teoria da sociedade civil sustentada por Cohen e Arato (2000).

O ponto central da argumentação está na crítica à ideia advogada pelos autores de que à sociedade civil caberia uma influência indireta sobre o Estado, através de uma esfera pública pensada como "caixa de ressonância" produtora de "opinião pública", mas sem poder de decisão. Além disso, para Arato e Cohen, a sociedade civil deve ser distinguida da

[2]Os tipos de participação aqui considerados são aqueles que foram citados nas entrevistas com representantes de organizações e do governo quando questionados sobre as formas através das quais a sociedade civil influenciou ou buscou influenciar na política ambiental do governo Lula.

[3]Pesquisa realizada para tese de doutoramento em ciência política. Para mais informações ver: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/15904.

[4]Tradução nossa.

[5]O conceito de sociedade civil já foi tema de diversas publicações recentes no Brasil de forma que seria redundante apresentar amplamente este debate aqui. Para compreender importantes aspectos da discussão sugerimos: Avritzer (2002), Dagnino (2004), Lavalle (2003), Warren (2001), entre outros.

© 2013 Global Journals Inc. (US)

sociedade política. A primeira é entendida como uma dimensão institucionalizada do "social", composta por uma esfera íntima (família), associações, movimentos sociais e "formas de comunicação pública". A segunda seria composta pelos partidos, organizações políticas, e "públicos políticos" (referidos como o parlamento). Além destas, os autores também diferenciam a sociedade econômica, formada por organizações de produção e distribuição, empresas, cooperativas, etc. (p. 9). Destas três, cabe apenas aos atores da sociedade política e da sociedade econômica participar diretamente do poder do Estado.

Na perspectiva de autores latino-americanos (AVRITZER, 2002; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006), ao separarem dicotomicamente a "sociedade civil" e a "sociedade política", Cohen e Arato deixam de perceber como, através de ligações entre as duas, outras formas de influência política são possíveis. Neste sentido, um modelo de análise fundado meramente na "clivagem estrutural" não seria capaz de explicar os "trânsitos" entre Estado e sociedade civil, deixando de ter em consideração que: "[...] com todas as suas diferenças de ordem estrutural e organizacional, sociedade civil e sociedade política, em sua heterogeneidade interna, estão ambas atravessadas por distintos projetos políticos, que constituem um terreno fundamental das relações entre elas" (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p. 15).

A história do Brasil mostra que a sociedade civil sempre esteve muito ligada à sociedade política e ao Estado. Observamos isto, por exemplo, na grande proximidade entre movimentos sociais e associações com os partidos de esquerda, com destaque para o PT. Fator histórico agravante neste país foi o processo ocorrido em período democrático anterior (1945-1964) no qual importantes atores sociais, como sindicatos, foram criados pelo próprio Estado. Não obstante, o próprio ambientalismo tem um desenvolvimento, no Brasil, fortemente marcado por trânsitos entre sociedade civil e sociedade política e, também, com o Estado (OLIVEIRA, 2008; LOPES, 2006; ALONSO, COSTA, MACIEL, 2007). Um exemplo disso é a migração de militantes de partidos de esquerda para o movimento ambientalista durante a ditadura militar (ALONSO, COSTA, MACIEL, 2007).

Por conseguinte, a estruturação da burocracia também precisa ser levada em consideração. Nas últimas décadas, no Brasil, com a criação de novas estruturas burocráticas e com a renovação dos quadros existentes, setores e sujeitos da burocracia têm estabelecido vínculos com movimentos sociais e organizações civis em função do compartilhamento de bandeiras e lutas (ROSA, 2008). Esses laços, muitas vezes estabelecidos por relações pessoais de amizade ou histórias compartilhadas de militância, abrem passagens diretas das demandas da sociedade civil para o Estado (SILVA, OLIVEIRA, 2011; ABERS, BÜLLOW, 2011).

Neste contexto, um conjunto variado de outras instituições são capazes de interferir no processo de decisão política. Além, evidentemente, do poder legislativo e executivo, gostaríamos de destacar o Ministério Público (MP) e o poder judiciário. Isto porque a sociedade civil, a partir das suas prerrogativas legais, resguardadas na Lei nº 6.938/81, tem a possibilidade de acionar esses poderes para contrapor decisões legislativas ou do executivo e, para conter efeitos dessas decisões no meio ambiente.

Além dos trânsitos entre a sociedade civil e o Estado precisamos admitir que esta fluidez também se expressa nas relações existentes entre a sociedade econômica e a sociedade política (BOSCHI, DINIZ, 2000) e, também, nos trânsitos existentes entre a burocracia e a sociedade política e a sociedade econômica, marcas indeléveis na formação do nosso Estado (FAORO, 2000). Essas ligações entre as distintas esferas e suas lógicas próprias, conferem ao Estado a característica de heterogeneidade. Assim, em alguns aspectos (e instituições) o Estado é determinado pela sociedade econômica, em outros pela sociedade política, e em outros, ainda, pela sociedade civil. Ademais, O'Donnell (2011) chamou a atenção para o fato de que o Estado está permeado por formações institucionais superpostas e por leis contraditórias (O'DONNELL apud DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p.19), nas quais coexistem práticas clientelísticas, corporativistas e participativas.

Nesse sentido, para entender a participação da sociedade civil e a capacidade desta de influenciar efetivamente no curso de decisões políticas, é fundamental observarmos os níveis e tipos institucionais alcançados pelo processo participativo "corte analítico horizontal" em referência à O'Donnell (2011), e o poder efetivo que essas instituições têm na produção das decisões políticas mais amplas. Logo, no que se refere à influência da sociedade civil na política ambiental, é necessário ter em vista sua participação na formação da agenda do MMA, mas, também, se este Ministério consegue cumprir sua agenda política ou, se perde poder quando entram em concorrência interesses antagônicos. Como afirmam Dagnino, Olvera e Panfichi em relação à América Latina: "[...] a combinação, em muitos países, de um sistema presidencialista acoplado a um sistema multipartidário que não permite criar maiorias parlamentares estáveis, coloca crescentes desafios à governabilidade e torna mais complexo o cenário dos encontros entre sociedade e o Estado e das relações entre sociedade civil e sociedade política (Ibidem, p. 35)".

No governo Lula, especificamente, o desafio esteve na necessidade de incorporar as bandeiras e demandas de diversos grupos constituídos na sociedade civil, mas sem, contudo, romper os elos com

© 2013 Global Journals Inc. (US)

setores que tradicionalmente ocupam e dominam boa parte das decisões políticas brasileiras. Portanto, levando-se em consideração esse contexto de heterogeneidade, nossa proposta é de que a efetividade, entendida como a influência nas decisões políticas (AVRITZER, 2011), não pode ser tomada como um processo linear, mas precisa ser pensada levando-se em consideração o seu alcance institucional. Sugerimos, portanto, pensar a efetividade como o grau de alcance que o processo participativo, concernente à política ambiental, atinge em uma conjuntura marcada pela ampla concorrência entre demandas antagônicas.

III. Formas de Participação Política- Espaços Institucionais e Não-Institucionais

Avritzer (2002) também rompe com a perspectiva habermasiana que requer, tal qual Cohen e Arato (2000), uma separação estrutural das esferas, sugerindo que as "instituições participativas" são os meios através dos quais a sociedade civil influencia nas ações do Estado. Mas, além disso, ele propõe a construção de uma tipologia da participação, a qual servirá de base inicial para a análise (AVRITZER, 2008).

O conceito de "instituições participativas", proposto pelo autor, busca extrapolar o entendimento acerca de "instituições políticas", as quais, em uma interpretação estreita, estão restritas às regras formais e legalmente constituídas (FUNG, WRIGHT apud, AVRITZER, 2008) e que, normalmente, excluem as experiências de participação. Sendo assim, ele sugere pensarmos as práticas participativas a partir do conceito de "instituições participativas", o qual é entendido como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008, p. 45).

O autor identifica, pelo menos, três maneiras possíveis para a participação no processo de decisão: "desenhos participativos de baixo para cima" na elaboração das formas institucionais e pela ampla inclusividade do público que participa; desenhos institucionais de partilha do poder entre o Estado e sociedade civil, constituídos pelo próprio Estado e, onde existem leis que garantem o processo de participação; "desenho institucional de ratificação pública", onde a sociedade civil participa ratificando uma decisão que já foi tomada. Internamente a cada um desses desenhos institucionais, o autor analisa três variáveis: "iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação" (ibidem, p. 46). Conclui que existem diferenças importantes entre os formatos institucionais, com implicações diversas na capacidade de democratizar o governo. Na análise de seus casos específicos observa que é a interação entre essas três variáveis que determina o sucesso do processo participativo. Assim, diferencia os tipos de participação quanto à "capacidade de aprofundar práticas democráticas" e quanto à "capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão".

Porquanto, tendo em vista estes dois últimos aspectos, vamos analisar alguns tipos de participação na política ambiental do governo Lula. O primeiro aspecto está relacionado à ampliação do público que participa. Ou seja, a capacidade que cada tipo de participação tem para incluir cidadãos e ampliar o espectro da discussão ambiental (ABERS et al., 2009). O segundo aspecto será analisado observando a existência de instrumentos legais para garantir o cumprimento das decisões emergidas nos processos participativos, e levando-se em consideração a percepção dos próprios atores em relação à efetiva influência na política ambiental.

Com relação aos desenhos institucionais analisados por Avritzer (2008), realizamos algumas adequações aos casos analisados neste trabalho, quais sejam, consideraremos "instituições participativas" conforme a proposta de Avritzer, apenas: a CNMA, o CONAMA e a Ação Civil Pública. A ocupação de cargos de influência no MMA será considerada "participação não-institucional". Isto porque, não apresenta, do ponto de vista institucional, um padrão minimamente estável que produza um "desenho" e garanta um processo de constituição de um público propriamente dito. Entretanto, desconsiderar este mecanismo como uma forma de participação, seria negligenciar o impacto na política ambiental de uma importante rede de relações que se estabelecem entre militantes da sociedade civil, lideranças partidárias e, também, entre sujeitos da estrutura burocrática do Estado. Por outro lado, o que difere esses vínculos das relações de clientelismo e nos permite considerá-los como forma de participação, é o fato de terem como determinante a causa coletiva e não simplesmente o interesse particular, individual.

A proposição de ações civis públicas e denúncia no MP serão consideradas não um desenho "ratificador" como no caso do Plano Diretor Municipal, analisado pelo autor, mas como um desenho "retificador", pois visam, sobretudo, no caso analisado, a rever decisões propostas pelo governo e entendidas como atos que contrariam os processos participativos.

IV. Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA) – Alta Inclusividade e Baixa Efetividade

A primeira Conferência desse tema foi realizada em 2003 e a segunda em 2006. Contudo, apesar de o meio ambiente estar ingressando nesse modelo de participação das Conferências, vale lembrar que elas já

© 2013 Global Journals Inc. (US)

existiam em outras áreas e inclusive antes do governo Lula; entretanto, ganharam volume na primeira gestão deste governo (PINTO, 2006).

A I CNMA foi tomada por seus idealizadores como uma iniciativa que alargaria o debate sobre meio ambiente para a sociedade como um todo e traria legitimidade às ações do MMA junto à sociedade. Entre os objetivos da I CNMA estavam os de: "mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil sustentável" (I CNMA OBJETIVOS, 2003). Nos objetivos da II CNMA aparece mais claramente a intenção de "firmar a CNMA como uma instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientai" (II CNMA OBJETIVOS, 2005).

Assim, chama a atenção, na I CNMA, a intenção clara de fomentar a participação, mas destacamos a ideia de educar, pois significa o reconhecimento de um público participante não especializado. Já na idealização da II CNMA, está mais explícita a expectativa de formulação de políticas públicas e, também, de fortalecer a CNMA como o espaço para a participação e para a tomada de decisão política. Isso denota tanto a intenção de estabelecer essa participação quanto o reconhecimento da CNMA como o espaço destinado a isso.

A Conferência é por excelência um espaço para as bases populares. É estruturada a partir dos municípios, passando pelos estados e chegando, por último, em nível nacional. A representação é feita por delegados escolhidos desde a instância municipal por meio de votação. Os delegados são eleitos preenchendo os seguintes requisitos: o respeito à proporção de 30% de participantes do setor empresarial, 20% do setor governamental, 5% de povos indígenas, 5% de comunidades tradicionais e 40% da sociedade civil. Cada setor deve respeitar a cota de 30% de gênero e o critério populacional disposto no regulamento (CNMA I TESE FINAL, 2003). Além dos delegados que são eleitos, todos os membros de conselhos da área ambiental são automaticamente delegados. Podem candidatar-se a delegados quaisquer pessoas, independentemente da sua atuação em organizações ou não. A CNMA, portanto, pode ser considerada em seu desenho institucional, um espaço partilhado de participação e convocado pelo Estado.

Na primeira Conferência participaram ao total, contando com as etapas municipais e estaduais, cerca de 65 mil pessoas. Na etapa nacional participaram 912 delegados eleitos e mais 165 delegados conselheiros do CONAMA e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNMA I TESE FINAL, 2003). Participaram da segunda CNMA 1.337 delegados. Esses números expressivos de pessoas participantes sugerem uma alta inclusividade, e um desenho institucional que se estrutura em um sistema complexo de representantes eleitos em vários níveis. No entanto, notamos que suas deliberações precisam ser problematizadas quanto à efetivação.

A dificuldade de efetivar as deliberações da I e da II CNMA encontra três explicações: a primeira diz respeito à dificuldade que as reivindicações ambientais têm, de um modo geral, de serem atendidas quando contrariam interesses econômicos. A segunda diz respeito ao caráter consultivo e não vinculante das decisões, ou seja, não há nenhum instrumento legal que obrigue o governo de implementar aquilo que foi decidido. O terceiro aspecto diz respeito à percepção dos atores em relação à qualidade das deliberações, ou seja, as condições reais que as deliberações têm de serem executadas. Vamos nos ater com mais atenção ao terceiro aspecto.

As percepções dos entrevistados, representantes de ONGs, indicam uma baixa qualidade nas deliberações relacionada ao desconhecimento dos delegados em relação àquilo que já existe na política ambiental. Isto se refletiu na produção de deliberações redundantes ou inexequíveis, por estarem fora da competência do MMA, e que, portanto, esbarravam nas orientações de outros ministérios. A redundância ocorreu em função do desconhecimento dos delegados em relação às leis e políticas ambientais já existentes. No trecho abaixo isto fica é exemplificado:

> [...] havia recomendações tais como: "MMA tem que instituir um programa nacional de educação ambiental". Já existe! "O MMA tem que promover a criação de Unidades de Conservação". Já são processos instituídos. Quer dizer, pela desinformação dos delegados você tinha um conjunto de recomendações e de discussões que eram atrasadas, entre aspas, do ponto de vista daquilo que a política ambiental já tem de avanço (representante do ISA – Instituto Socioambiental)[6].

Um aspecto gerador deste problema é a baixa participação das grandes e médias organizações ambientalistas às CNMA. Isto ocorreu, em primeiro lugar, pela forma de recrutamento dos delegados para as Conferências, que está amparada, sobretudo, na atuação local. Portanto, é de fundamental relevância, para se elegerem, que os delegados tenham inserção nas redes de relações estabelecidas em nível local. Este fator torna, em muitos casos, inviável que organizações de atuação nacional ou mesmo estadual tenham sucesso em conquistar posições como delegados nas Conferências.

Assim, aquelas organizações que têm, ao longo dos anos, conquistado um acúmulo de conhecimento e atuação junto à área ambiental no Brasil e internacionalmente, acabam participando de

[6]Todas as entrevistas foram realizadas pessoalmente, em Brasília, no ano de 2007, e possuem registro sonoro e transcrição.

© 2013 Global Journals Inc. (US)

forma muito discreta desse espaço. Das organizações entrevistadas neste trabalho, somente uma ONG (ISA – Instituto Socioambiental) tinha participação como delegada. De qualquer forma, esta era decorrência da vaga ocupada no CONAMA. Além desta, encontramos apenas o FBOMS (Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) atuando na própria organização das CNMA.

Dessa forma, as próprias organizações são muito críticas em relação às CNMA, em função da baixa "qualidade" das deliberações e pela consequente dificuldade em suas efetivações. Entretanto, ainda assim, avaliam esse espaço como potencial canal deliberativo para o futuro, importante por sua capacidade de difundir as discussões ambientais e criar uma oportunidade para a aprendizagem sobre aquilo que existe na política ambiental, suas instituições e os desafios nesta área. Isto converge com o entendimento dos representantes do MMA que sugerem a CNMA como uma possibilidade de criação de uma base social para as causas ambientais. Sobre isso o secretário executivo do MMA diz:

> A Conferência resolveu um problema histórico para o setor ambiental no Brasil que é o seguinte: o setor ambiental é um setor sem lastro social. Era, historicamente, um setor sem lastro social. Ele é assim, o governo e um movimento de vanguarda que não tem um nível de representação de massa. (Secretário Executivo do MMA 2003-2007)

Nesse trecho percebemos que o objetivo do governo não era realmente alcançar a participação das ONGs com a Conferência. Até porque estas já participam de outros canais, seja em conselhos ou por meio de influência direta dos seus quadros no Ministério, como veremos adiante.

A I e a II Conferências, então, não tiveram um impacto do ponto de vista da efetivação de suas deliberações, mas sim, no sentido de ampliação e formação de cidadãos. O caráter educativo da participação política em um sistema democrático é observado por Lüchmann (2007) e Jacobi (2002), que apontam para a dimensão pedagógica existente entre os defensores da democracia participativa. Assim como Pateman (1992) manifestam a importância dos processos participativos na formação e no fortalecimento da cidadania. Sendo assim, em que pese a CNMA ser muito mais um espaço de educação, informação e recrutamento de bases, ela não deixa de ter uma importante função no processo democrático.

Portanto, o espaço inaugurado pela Conferência pelo seu próprio desenho institucional, que parte do nível local até o nível federal, tem um alto caráter democratizante, na medida em que possibilita a inclusão, no processo de discussão da política ambiental, de pessoas que anteriormente não se vinculavam a esta causa. Além disso, cria um espaço de diálogo da sociedade civil com o Estado, que pode se constituir como um canal de instrumentalização dos cidadãos para a ação em outros espaços de participação e que cria uma conexão entre as preocupações locais com as políticas nacionais. Segundo Abers et al. (2009) as desigualdades de "conhecimento técnico", também, são percebidas como fatores que dificultam processos democráticos nos Comitês de Bacias (ibidem, p. 125). Nesse sentido, as Conferências podem contribuir para diminuir futuramente as "assimetrias de informação" (JACOBI, 2002, p. 331) que ainda são obstáculos para a qualidade das resoluções.

Mas, este aspecto está ameaçado na medida em que não há legislação que garanta a realização das Conferências, ficando a própria ocorrência do evento dependente da iniciativa do MMA. Assim, a Conferência está muito dependente da vontade política dos governantes (AVRITZER, 2008). Isto já se manifesta na medida em que ocorreu, nos últimos anos, uma descontinuidade nas CNMA: a primeira ocorreu em 2003, a segunda em 2005 e a terceira em 2008. O período coincide com a gestão de Marina Silva e, não por acaso, já que a participação da sociedade civil estava entre as suas principais plataformas políticas. Contudo, a descontinuidade compromete aquele que é o maior potencial deste canal por enquanto: a formação de bases sociais para ascausas ambientais.

V. Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama – Desenho Institucional de Participação Compartilha, com inclusividade Limitada e Alta Efetividade

O CONAMA foi criado pela lei 6.938 em 1981. Além deste, existem outros conselhos e instâncias colegiadas[7] onde há participação e deliberação no âmbito do MMA, entretanto, é este que se destaca na fala de vários atores. Entre as organizações ambientalistas, todas entendem o CONAMA como um espaço importante de participação. Não é difícil entender "o porquê", já que este é um espaço garantido em lei, com caráter consultivo, deliberativo e normativo. Ele estabelece resoluções, recomendações e decide sobre multas aplicadas pelo IBAMA (JACOBI, 2002).

[7] Conselhos, comissões e instâncias vinculados ao Ministério com representação da sociedade civil: Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (1981); Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH (1998); o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA (1989); Conselho de Gestão do Patrimônio Genético – CGEN (2001); Comissão Nacional do Programa do Cerrado Sustentável – CONACER (2005).

© 2013 Global Journals Inc. (US)

Esse Conselho é um colegiado representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. Tem, portanto, um desenho institucional de poder partilhado entre vários setores. Compõem o Plenário, além dos vários representantes do governo, do setor empresarial, do Ministério Público e da Câmara dos Deputados, 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (PORTARIA nº 168, 2005).

No entendimento do seu Diretor Geral[8] é uma "arena de debate e embate" própria para a manifestação de conflitos. Sua organização estrutural interna prevê a manifestação do dissenso, mas também o encaminhamento de decisões a partir de uma série de espaços internos. Assim, os Grupos de Trabalhos são as instâncias iniciais das resoluções, não têm caráter deliberativo, constituindo-se de base para manifestação do consenso e do dissenso. Contam com a presença das áreas técnicas no MMA, do IBAMA, da ANA (Agência Nacional das Águas) e do Serviço Florestal Brasileiro; do setor empresarial; dos municípios e das ONGs. Os técnicos, contudo, não têm poder de decisão, eles encaminham a matéria por "consenso ou dissenso" (palavras do Diretor Geral do CONAMA) para as Câmaras Técnicas de acordo com o assunto.

As Câmaras Técnicas são "instâncias encarregadas de desenvolver, examinar e relatar ao Plenário as matérias de sua competência" (PORTARIA nº 168, 2005[9]). Existiam, no período, onze Câmaras Técnicas divididas por temas, dez Câmaras de Mérito Técnico e uma Câmara Jurídica. Cada Câmara tinha sete conselheiros com função de debater as matérias e votar. Destas Câmaras saem minutas, contendo os dissensos definidos preliminarmente, e que são encaminhadas para a Câmara de Assuntos Jurídicos, para serem avaliadas nos aspectos de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa. Depois da avaliação na Câmara de Assuntos Jurídicos, a matéria vai ao Plenário para decisão final. Portanto, quando a matéria chega ao Plenário ela já foi debatida em, pelo menos, três instâncias preliminares.

Nesse, reúnem-se todos os conselheiros. Ainda segundo informações do Diretor do CONAMA, compareciam em média, no período, um número entre setenta e oitenta conselheiros de um total de cento e sete conselheiros, entre os quais, três convidados que não têm direito a voto. Conselheiros votantes são, portanto, cento e quatro conselheiros. O quórum mínimo para o CONAMA debater e aprovar a matéria, na época, era de cinquenta e três conselheiros. Sempre há, destarte, um número bastante superior àquele que seria o necessário, o que pode ser tomado, também, como indicador da importância atribuída ao espaço (ABERS et al., 2009).

Além disso, da mesma forma como analisaram Abers et al. (2009) acerca dos Comitês de bacias, todo esse procedimento implicado no CONAMA sugere um processo bastante semelhante àquilo que foi desenvolvido pelas abordagens deliberativas, uma vez que produz efetivamente uma decisão e que esta é debatida com ampla participação dos atores envolvidos em condição de igualdade (DRYZEK, 2010).

Sendo assim, com relação ao desenho institucional, é possível perceber que este conselho tem um alto grau de institucionalização, inclusive legal, com um complexo sistema de funcionamento, permitindo vários espaços internos de debate e decisão. Além disso, constitui-se em um "espaço partilhado", conforme a tipologia de Avritzer (2008), produzindo decisões conjuntas. Em relação à composição interna, também é possível perceber um sofisticado entendimento de "sociedade civil", no qual estão incluídos povos indígenas, comunidade científica, povos tradicionais, sindicatos, entre outros (PORTARIA nº 168, 2005). Os critérios de escolha das organizações são previamente estabelecidos e possibilitam um acesso aberto a qualquer organização na participação do cadastro de entidades ambientalistas. Embora, ainda assim, implique em uma participação restrita da sociedade civil, através de representantes.

Portanto, apesar de notarmos que a estrutura de composição do conselho é ampla e estabelece critérios claros de legitimação das suas representações, lembramos que se trata de uma instância de acesso bastante difícil para a maior parte da sociedade em geral. Além disso, como lembra Lüchmann (2007), conselhos se caracterizam por uma participação representativa, ou seja, essas organizações estão representando a sociedade civil, e não somente se apresentando enquanto tal. Isso significa que há um limitador ao acesso da população às decisões produzidas ali, e ainda, que requer um alto grau de organização da sociedade civil.

Entretanto, concordamos com Dryzek (2010) que existem diferenças entre as representações de pessoas e interesses e as representações de discursos. No caso do CONAMA, a representação da sociedade civil parece combinar a representação de pessoas (trabalhadores rurais, populações tradicionais e grupos indígenas, por exemplo), interesses (centrais sindicatos e profissionais, por exemplo) e discursos (entidades ambientalistas[10]), de forma que ganha um potencial altamente democratizante e inclusivo mesmo sendo um tipo de "participação representativa" (LUCHMANN, 2007).

[8]Diretor geral do CONAMA em 2007. Entrevista concedida em julho de 2007, pessoalmente, em Brasília. Possui registro sonoro e transcrição.

[9]A Portaria nº168 de 2005 do Ministério do Meio Ambiente, que definia as competências e funcionamento do CONAMA foi substituída pela Portaria nº452 de 2011, também do MMA. Ocorreram algumas alterações no que se refere ao quantitativo de conselheiros e das Câmaras, por isso, usamos o tempo verbal no passado.

© 2013 Global Journals Inc. (US)

Conquanto, depende de uma sociedade civil previamente organizada (AVRITZER, 2007, 2008). Em relação ao aspecto da efetividade, já observamos que se trata de um conselho com poder de implementar as suas decisões e, ainda, que tem poder de normatização. Sendo assim, ele apresenta uma importante capacidade de efetivação. O CONAMA decide, especificamente, acerca de multas e infrações e cria resoluções que estabelecem "diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais". Também pode determinar, "se julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados [...]" e "determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito" (PORTARIA nº 168, 2005).

Mas, existe outro indicador da efetividade deste espaço que consiste na percepção dos atores. Conforme Tatagiba (2005) salienta, é fundamental pesquisarmos acerca da importância conferida pelas organizações da sociedade civil aos Conselhos como forma de concretizar demandas ou influenciar a política. Neste sentido, a percepção de eficácia, expressa em palavras ou traduzida na presença concreta (alto quórum) das organizações em todo o processo que envolve o trabalho do Conselho, aponta para a alta efetividade do CONAMA.

Esse aspecto também pode ser analisado a partir da elevada presença no processo de tomada de decisões do CONAMA, daqueles que são os tradicionais opositores aos ambientalistas, como, os representantes do Ministério de Minas e Energia, por exemplo. Ocorre que, para os setores ligados às atividades econômicas, esse Conselho também é tomado como uma instância com grandes poderes. No trecho abaixo percebemos a importância dada pelo entrevistado à participação do MME nas reuniões do CONAMA:

> [...] para nós é sempre importante a participação tanto no CONAMA como no CNRH, que é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional de Meio ambiente. Porque não é que os estados sejam obrigados a seguir estas normas, elas de certa maneira servem como uma referência nacional. Servem como uma referência nacional para as políticas ambientais (Secretário de Mineração do MME em 2007).

A percepção do setor de mineração do Ministério de Minas e Energia (MME), por exemplo, é de que as decisões do CONAMA interferem diretamente nas suas atividades, podendo até prejudicar ou mesmo impedir as atividades econômicas ligadas à mineração. Vale notar a ênfase dada à ideia de que nesse espaço criam-se normas que orientam a execução da política ambiental e servem como referência para outros órgãos ambientais, estaduais, mesmo quando não há obrigação legal para seguir as decisões do CONAMA.

VI. Ocupação de Cargos no Mma – Participação não-Institucionalizada Dentro da Estrutura do Mma com Efetividade Média

A análise da influência da sociedade civil nos rumos da política ambiental, no período, torna-se mais complexa a partir da observação de um tipo de relação estabelecida entre organizações da sociedade civil e Estado que tem um impacto inegável na capacidade de influência nas decisões políticas e, por isso, será tratada aqui, também, como um tipo de participação. Trata-se um tipo diferente de participação, informalizada, sem desenho institucional específico.

Em sentido semelhante, Tatagiba e Teixeira (2006) notaram, em pesquisa na cidade de São Paulo, a existência de redes de relações sociais que possibilitam um tipo de "participação" e acesso informal aos tomadores de decisões políticas e que, em muitos casos, se mostram mais fáceis e eficazes do que os complexos processos de participação formalizados. O que as autoras notam é que existe uma forte tendência naquele contexto de combinar formas de encaminhamento de reivindicações ao Estado (Ibidem, p. 231).

Na área ambiental, observamos que existe uma grande rede de relações pessoais que envolvem organizações, quadros partidários e o Ministério do Meio Ambiente. Este, historicamente, sempre dependeu da presença de membros das ONGs para sua atuação (OLIVEIRA, 2008; ALONSO, COSTA, MACIEL, 2007). A maior parte dos quadros do Ministério, incluindo seus órgãos ambientais, era, antes do governo Lula, composto por pessoas vinculadas a programas internacionais e pagas por meio da cooperação internacional; não se tratavam, então, de funcionários concursados do MMA. Dessa forma, o Ministério sempre teve um braço ancorado na sociedade civil. Isso fica explícito no seguinte depoimento:

> Até 4 anos atrás (2003), o Ministério tinha meia dúzia de funcionários, o restante eram todos contratados via projetos, em sua grande maioria, de cooperação internacional. Para fugir da impossibilidade de abrir concursos se contratavam pessoas através de consultorias, só que

[10]Caberia, ainda, a partir de Dryzek (ibidem) uma análise acerca dos discursos ambientais representados pelas entidades que compõem esse grupo. Esta tarefa, entretanto, extrapola os esforços dessa pesquisa.

© 2013 Global Journals Inc. (US)

consultorias de médio e longo prazos (Assessor de Assuntos Indígenas e Socioambientais do INESC).

Podemos perceber, através dessa fala, que a origem das relações estabelecidas entre o Ministério e as organizações civis está, entre outros fatores, na própria ausência de estrutura burocrática desta pasta. O mesmo pode ser observado no IBAMA onde, no ano de 2002, 92% do pessoal técnico lotado na atividade de Licenciamento Ambiental era de "consultores" não concursados[11]. A ocupação de cargos do MMA por pessoas oriundas de organizações civis ocorria, portanto, em uma lacuna estrutural da burocracia.

Nesse sentido, houve uma mudança importante no governo Lula. Em 2006, o número de consultores da área de Licenciamento Ambiental do IBAMA caiu para 11%. Já o quadro de servidores desta área, que em 2002 era de seis funcionários concursados, passou para cento de vinte em 2006. Com relação ao próprio MMA, apesar de não termos chegado a um número exato em função da inacessibilidade aos dados oficiais; segundo informações do site do Ministério do Planejamento[12], em 2003, "no Ministério do Meio Ambiente, [...] 95% da força de trabalho era estranha ao quadro, que funcionava com trabalhadores terceirizados, temporários ou comissionados". No trecho abaixo, o secretário de relações institucionais do MMA indica que, em 2003, em todo o Ministério, havia em torno de vinte funcionários de carreira:

> [...] o MMA, em 2003, ele devia ter uns 20 funcionários de carreira deum universo de 800 funcionários. Então era um Ministério simplesmente calcado em cargos de comissão, do pessoal que estava na cooperação internacional, empréstimos (Secretário de Relações Institucionais do MMA em 2007).

Quando nos referimos, portanto, a participação não-institucionalizada através da ocupação de cargos no MMA, não estamos nos referindo à substituição da estrutura burocrática, mas à ocupação de cargos do primeiro e do segundo escalão, ou seja, posições que são, fundamentalmente, definidoras de políticas. No ano de 2007, por exemplo, do total de seis secretarias constantes no organograma do MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007), quatro estavam sob o comando de quadros oriundos da sociedade civil.

Este é o caso de um dos principais articuladores da política ambiental no período de Marina Silva, João Paulo Capobianco (ex-secretário executivo de 2007 até a saída da Ministra em 2008), que foi membro fundador da Rede de ONGs da Mata Atlântica e participante do ISA – Instituto Socioambiental. O trecho abaixo trata, justamente, da entrada de Capobianco no Ministério:

> Quando o Capobianco foi para o governo nós fizemos uma discussão interna – até mesmo antes de haver o convite – de como o ISA reagiria a eventuais assédios aos seus quadros. E na época do primeiro mandato a gente fez um acordo de que o melhor quadro que a gente teria naquele momento em condições de contribuir com a política governamental era o Capobianco. Então, fizemos essa discussão, e foi o Capobianco. Todas as vezes que quadros nossos saíram, [...] nós tínhamos uma pauta daquilo que o ISA defendia que, para nós, justificava aquela pessoa ir (representante do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Esta fala evidencia a expectativa do ISA em colocar um membro seu no Ministério como forma de influenciar na política ambiental. A presença de várias pessoas originárias de ONGs indica, também, que boa parte da inteligência do setor ambiental está nas organizações da sociedade civil. Mas, o fator fundamental para considerarmos este trânsito de ONGs para o Ministério como uma forma de participação está na análise da fala da representante da organização que apresenta esta prática como estratégia da organização, debatida coletivamente, tendo em vista um projeto coletivo, e que significa a chance de influenciar diretamente na política ambiental.

Em relação à efetividade, a participação em quadros do MMA tem um alcance médio, uma vez que ela possibilita a influência direta no MMA, mas, não é capaz de garantir que as orientações do MMA sejam cumpridas quando envolvem um antagonismo com setores econômicos. Além do mais, podemos considerar este mecanismo como uma estratégia de participação pragmática, não institucionalizada, sem regras pré-definidas e, portanto, de acesso restrito a certas lideranças. Mas que, no entanto, não pode deixar de ser considerado uma vez que se apresenta como uma ação concreta da sociedade civil neste cenário de participação.

VII. Ação Judicial Como Recurso de "Retificação" e Efetividade do Processo Participativo

O movimento ambiental consegue influenciar de uma maneira ou de outra. Nem que seja através da força. E quando eu falo força é ir para a justiça, fazer grandes passeatas, essas coisas assim. Agora, essas nossas ideias, elas já estão dentro do que a maioria das pessoas pensa lá dentro. Só que elas não se mexem pra fazer executar. (representante do Núcleo Amigos da Terra).

A fala da representante da organização ambientalista é reveladora e constitui-se em um indício

[11]Os dados foram extraídos do "Relatório das Atividades da Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC – 2006" disponibilizado pelo Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA. Uma cópia do documento está disponível em: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/15904

[12]http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato_06/contato_52.htm

© 2013 Global Journals Inc. (US)

importante sobre os mecanismos de ação que vêm sendo utilizados pelas organizações para efetivar sua participação. Ela fala de uma percepção de influência do "movimento ambiental" na política, sugere que esta ocorre através da "força", aponta a "justiça" como meio da "força" e, finalmente, revela-nos que não se trata de construção de "ideias" uma vez que estas já são percebidas como compartilhadas entre movimento ambientalista e governo, trata-se, portanto, de executá-las. Na fala, está explicita uma demanda por efetivação.

Os tipos de participação analisados até aqui, tomados em conjunto, dão conta de forma bastante contundente de produzir um debate ambiental amplo, com espaço para o dissenso e que possibilita a inclusão de cidadãos nos debates, extrapolando a participação através de organizações. Existe, portanto, no período, um entendimento razoavelmente compartilhado entre sociedade civil e MMA acerca do que se deseja em termos de política ambiental para o país. Mas, este entendimento encontra resistências grandes quando se busca extrapolar os limites do MMA, e interferir nos interesses econômicos do próprio governo e de setores empresariais.

Na tentativa de extrapolar sua influência para além das fronteiras do MMA, as organizações têm feito uso de outros instrumentos importantes, a saber, a ação civil pública, e as denúncias ao Ministério Público. No período estudado, duas organizações tiveram uma contundente atuação junto ao MP, usando a via judicial. Tanto Greenpeace, quanto a organização AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia realizaram oposição via judiciário às políticas governamentais que contrariavam posições consensuadas no âmbito ambiental, mormente, os conflitos em torno da liberação dos transgênicos.

Nos espaços participativos, já havia um entendimento compartilhado entre atores do MMA e da sociedade civil de que a liberação da pesquisa e comercialização de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) para a agricultura precisava ser feita com muita cautela, e isto não ficava garantido na Lei de Biossegurança nº 11.105, que propunha a regulamentação e liberação dos transgênicos no Brasil. Essa posição foi definida em deliberação na I CNMA e amplamente acordada no próprio MMA. No CONAMA, também uma Resolução (Nº 305) em 2002, dispôs acerca dos requisitos para empreendimentos desse tipo, incluindo o controle do órgão ambiental e acesso às informações pertinentes para a população. Além disso, a Ministra Marina Silva assinou o Protocolo de Cartagena, a partir do qual o país se comprometia a resguardar uma série de procedimentos em relação à biossegurança.

Mas, a Lei de biossegurança foi encaminhada pela Presidência da República e aprovada no Congresso em 2005. Nesse processo, além de uma série de brechas deixadas na legislação (o que tem levado as ações até o Supremo Tribunal de Federal), a competência para julgar e conceder a liberação dos transgênicos saiu do MMA e foi transferida para o Ministério de Ciência e Tecnologia sob alçada da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) espaço que não prevê a participação da sociedade civil com a justificativa de que se trata de uma comissão meramente técnica. Para agravar a situação, nas reuniões da Comissão ficava proibida a presença de qualquer pessoa que não integrasse seu quadro de representantes, sob a justificativa de resguardar o interesse comercial dos processos em jogo ali.

Este último aspecto foi fruto de uma ação conjunta entre Ministério Público Federal e organizações ambientalistas "bem-sucedida'' visando garantir a possibilidade da presença de qualquer cidadão nas reuniões da comissão. Além dessa, desde a aprovação da Lei de Biossegurança, uma série de ações civis públicas têm sido impetradas pelas próprias organizações com o objetivo de barrar processos de liberação dos transgênicos. Essas ações recorrem: ao direito do consumidor, para garantir a rotulagem dos produtos que contêm transgênicos (também bem-sucedidas); às próprias leis ambientais, sobretudo, ao princípio constitucional de precaução (art, 225, § Iº, IV, CF/88) para impedir a aprovação das pesquisas e plantio das sementes transgênicas e reivindicando o direito à biodiversidade.

O meio ambiente é o tema inaugural da normatização dos direitos difusos no Brasil, através da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.838 de 1981. Portanto, naquilo que se refere ao desenho institucional, a ação civil pública é garantida em lei[13]. Estas podem ser promovidas, pelo Ministério Público, pela União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista e por associações com mais de um ano de existência e que incluam a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou patrimônio histórico e cultural entre suas finalidades.

Na ação civil pública ambiental não se coloca em discussão a legalidade do ato em julgamento, mas o dano ou potencialidade dele aos bens ambientais. Nesse sentido, ela se torna um instrumento de ação direta sobre um ato que cause um possível dano ambiental, mesmo quando o ato é respaldado em uma decisão legítima, como no caso dos transgênicos. É por essa razão que sugerimos que a ação civil pública seja entendida como uma ação "retificadora", pois visa contornar, em muitos casos, os efeitos de decisões já produzidas legitimamente pelo poder público. Também pode ser entendida como a busca pela efetivação de

[13]Em 2009 organizações da sociedade civil junto com o Ministério da Justiça entregaram ao Congresso um projeto de lei, PL 5.139/2009, que propõe alterar a legislação em vigor.

© 2013 Global Journals Inc. (US)

um processo de participação ambiental para além do MMA, como percebemos no caso dos transgênicos.

No entanto, apesar das possibilidades abertas de acesso à justiça e de participação, as associações usam pouco o recurso da ação civil pública de forma direta, dando preferência à representação junto ao Ministério Público para que este promova a ação (ARANTES, 1999). Existem poucas pesquisas e, nem o judiciário, nem o MP possuem dados seguros acerca das ACPs. Além disso, o uso desse instrumento demanda um conhecimento técnico jurídico para sua instrumentalização. A associação precisa saber da existência desse instrumento legal, contar com conhecimento jurídico e advogados para realizar tal ação. Na perspectiva de nossa análise, portanto, a ação civil pública não propicia um amplo acesso ao público, ao contrário, é restrita aos grupos mais organizados e com grande conhecimento acerca da legislação. Não obstante, o que sugerimos aqui é que, apesar de muito restrito o uso direto da ACP pelas associações, este uso denota não somente um processo de transferência das demandas políticas para o judiciário, mas, também, como sugere Goodin (2008), pode ser entendido como um momento de um processo continuado de participação e de busca pela sua efetividade.

VIII. Considerações Finais

As conclusões desta análise apontam para a existência de um relevante conjunto de canais institucionais e não-institucionais de participação da sociedade civil na política ambiental durante o governo Lula. Mas, também que esses mecanismos têm implicações diferentes quanto às suas capacidades de influenciarem na política ambiental e nas decisões políticas mais amplas do governo. Também diferem quanto aos seus efeitos sobre a democratização dos debates acerca do meio ambiente. Em relação à efetividade, as Conferências são os espaços mais fracos, enquanto a atuação informal em cargos do MMA produz efeito direto sobre a formulação da política ambiental, mas não tem o mesmo poder quando entram em jogo interesses econômicos.

A participação no CONAMA encontra uma alta efetividade, naquilo que lhe compete, em função dos dispositivos legais que garantem o cumprimento das decisões, alcançando níveis institucionais mais amplos. Por fim, observamos que as ações civis públicas podem ser entendidas, também, como mecanismos de efetivação das deliberações produzidas no processo participativo, funcionando como um contrapeso às decisões de outros poderes.

A análise comparada dos diferentes tipos de participação, somada ao aspecto da heterogeneidade do Estado e dos profundos antagonismos que as questões ambientais enfrentam, nos permite sugerir que deliberações acerca da política ambiental podem encontrar maior efetividade se os processos participativos que as originam tiverem garantias institucionais para sua execução.

Outra forma de conquistar efetividade, porém sem as mesmas garantias, pode ser através da ampliação do debate público sobre temas ambientais. A existência da discussão de temas ambientais de forma pulverizada na sociedade pode servir como mecanismo de pressão nos processos eleitorais. Neste sentido, as Conferências são, entre todos os tipos de participação analisados, os mais promissores pela capacidade que têm de incluir novos atores, e fomentar a criação de lideranças locais motivadas por este tema. Ainda assim, apontamos a necessidade de garantias institucionais para a própria existência da Conferência, que, por enquanto, depende da convocação do próprio governo.

Como aspectos conclusivos adicionais, observamos que a sociedade civil no campo ambiental tem construído articulações entre várias instituições do Estado e da sociedade política que mostram um amadurecimento e apropriação de ferramentas institucionais para a construção de seus mecanismos de ação. Ou seja, ela tem o grau de organização necessário para perceber e usar os mecanismos institucionais disponíveis nas suas lutas por uma política ambientalmente orientada.

Referências Bibliográficas

1. ABERS, Rebecca Neaera; BÜLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o Ativismo Através da Fronteira entre Estado e Sociedade? Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 13, p. 52-84, 2011.
2. ABERS, Rebecca Neaera et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões dedemocracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. Revista Ambiente & Sociedade, Campinas, v. 12, n. 1, June 2009.
3. ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 79, nov. 2007.
4. AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
5. _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, June, 2008.
6. _____. Em busca de um padrão de cidadania mundial. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 55-56, 2002.

© 2013 Global Journals Inc. (US)

7. _____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade: mapeando o debate. IN: PIRES, Roberto (org.) A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Brasília, IPEA, 2011.
8. ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 14, n. 39, 1999.
9. BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
10. CNMA I. OBJETIVOS. Texto base. CID – Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. Brasília, 2003.
11. _____. I TESE FINAL. CID – Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. Brasília, 2003.
12. COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. Sociedad Civil y Teoria Política. México: Fondo de cultura económica, 2001.
13. DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.
14. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo. A Disputa pela Construção Democrática na América Latina. São Paulo, Paz e Terra, 2006.
15. DRYZEK, John S. Foundations and Frontiers of Deliberative Governance. New York, Oxford University Press, 2010.
16. FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo Publifolha, 2000.
17. FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 36, June, 2010.
18. GOODIN, R. The Theory of Institutional Design. Cambridge University Press, 1996.
19. JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1-2, Dec. 2003.
20. LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. Novos estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 66, julho de 2003.
21. LOPES, Sérgio Leite. Sobre Processos de "Ambientalização" dos Conflitos e sobre dilemas de Participação. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006.
22. LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Revista Lua Nova, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.
23. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. História no Brasil. Disponível em: <http://
24. www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=20&id
25. Conteudo=944>. Acesso em: 16 out. 2006.
26. _____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br/ port/conama>. Acesso em: 16 out. 2006.
27. _____. Organograma conforme o Decreto nº 6.101/2007. Disponível em:
28. <www.mma.gov.br/estruturas/cgti/_imagens/organograma_mma2007.jpg>Acesso em: 25 out. 2007.
29. O' DONNELL, Guillermo. Democracia, Agência e Estado: teoria com intenção
30. comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
31. OLIVEIRA, Wilson. Gênese e Redefinições do Militantismo Ambientalista no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 751-777, 2008.
32. PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
33. PINTO, Céli Regina Jardim. As Conferências Nacionais no Governo Lula: Limites e Possibilidades da Construção de uma esfera Pública. Caxambú, 2006. Apresentado no XXX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, out. 2006.
34. ROSA, Marcelo. Estado e ações coletivas na África do Sul e no Brasil: por uma
35. sociologia contemporânea dos países não exemplares. Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 20, p. 292-318, 2008.
36. SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos
37. movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 28, dez. 2011.
38. TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia
39. participativa: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 25, p. 209-214, 2005.
40. TATAGIBA, L; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia. Velhos e novos
41. desafios. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 6, p. 223-240, 2006.
42. WARREN, M. Democracy and Association. Princeton: Princeton University, 2001.

© 2013 Global Journals Inc. (US)