

O BRASIL DEPOIS DA *RIO+10*

Pedro Roberto Jacobi*

Resumo: Neste artigo são analisadas as perspectivas de implementação de mudanças expressivas referentes à conservação ambiental no Brasil à luz dos resultados da *Rio+10*. O autor dedica-se a discutir problemas ambientais urbanos e a organização da sociedade civil brasileira para construir a sustentabilidade. Ao final, enumera temas que devem ser mais debatidos para a edificação de uma sociedade sustentável nos moldes propostos no Rio de Janeiro, em 1992, e reafirmados em Johannesburgo, em 2002.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Conferência de Johannesburgo (*Rio+10*); Ambientalismo

O Brasil e os desafios da sustentabilidade

A década de 1990 representa um marco no debate internacional sobre os problemas ambientais, tendo a Conferência Rio 92 como ponto de inflexão pelo seu significado para a legitimação de uma nova concepção de desenvolvimento. Avança-se na adoção de convenções, como a de Diversidade Biológica e a de Mudanças Climáticas, indicando novas possibilidades para o fortalecimento das interconexões entre as dimensões ambientais, sociais, culturais e econômicas do desenvolvimento. Na Conferência de Johannesburgo, as questões mais relevantes sobre clima e energia não foram devidamente tratadas, poucas metas pré-determinadas foram revistas e não foram estabelecidos prazos severos para o seu cumprimento. O plano aprovado na cúpula apenas faz recomendações e sugestões de objetivos que visam conciliar o crescimento econômico, a justiça social e a proteção ao meio ambiente, sem estabelecer metas com percentuais específicos ou com data estabelecida para a solução dos problemas. A decisão frustrou as expectativas das ONGs, que procuraram pressionar os governos durante todo o evento a assumir responsabilidades de redução de emissão de gases-estufa, investir em tecnologias para a geração de energia renovável e promover o desenvolvimento sustentável. O principal resultado do plano foi o compromisso, assinado pelos países, de reduzir pela metade até 2015 o número de pessoas que não têm acesso à água potável e ao saneamento básico, o que, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), representa 2,4 bilhões de pessoas em 2002.

As expectativas resultantes dos avanços na Rio 92 se reduzem significativamente após o relativo fracasso da Conferência *Rio+10*. Apesar dos avanços ocorridos em vários setores, os princípios de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável continuam a ser vistos como um entrave para o crescimento econômico.

No Brasil, dez anos após a Rio 92, têm se multiplicado, embora de forma dispersa e assistemática, algumas iniciativas claramente orientadas para iniciar a complexa transição ao desenvolvimento sustentável, mas tanto as ações governamentais como empresariais são ainda incipientes. O que está em jogo, considerando-se as poucas definições na *Rio+10*, é que o país terá de percorrer um longo caminho para implementar em suas várias esferas institucionais os mecanismos para uma sociedade sustentável.

O Brasil é marcado nos anos 1990 por uma maior abertura ao comércio internacional, pela liberalização do mercado financeiro e pela privatização na provisão de serviços públicos e sociais. E também pela mudança na gestão das finanças públicas, uma maior responsabilidade na gestão do déficit público. Entretanto, no plano social persistem graves problemas associados às profundas assimetrias sociais do Brasil. Ainda deve se acrescentar a significativa expansão da população urbanizada e o aumento da degradação ambiental do ar, dos solos e das águas, além da qualidade de vida em geral.

O agravamento dos níveis de degradação ambiental tem provocado um aumento da vulnerabilidade socioambiental e, embora tenha ocorrido um incremento das iniciativas governamentais e não-governamentais para ampliar o acesso à informação, à educação, e, portanto, para aumentar a consciência do público sobre os efeitos dos problemas ambientais, a incidência e a intensidade de desastres naturais e os prejuízos econômicos resultantes têm aumentado de forma significativa. Os dados sobre secas, incêndios florestais, enchentes, deslizamentos de terra e outros desastres provocados pela presença antrópica têm afetado muito a qualidade de vida da população das comunidades urbanas, notadamente das mais excluídas e carentes.

* Faculdade de Educação USP, Av. da Universidade, 308, 05508-900 São Paulo (SP), Brasil. e-mail: prjacobi@usp.br

Nos últimos dez anos, o país aperfeiçoou a legislação de proteção à biodiversidade, por exemplo, tornando crime as agressões ao meio ambiente (Lei de Crimes Ambientais – Lei 9.605/98 de 12 de fevereiro de 1998) e criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e Decreto 4.340 de 22 de agosto de 2002). Causa preocupação, entretanto, a demora na aprovação do Projeto de Lei da Mata Atlântica (PL 3285/92), que tramita no Congresso desde 1992, e a possibilidade de haver um retrocesso significativo nessa legislação caso o Congresso aprove o substitutivo do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 1.956-48, que altera o Código Florestal.

Também merece destaque, no que se refere à questão da conservação da biodiversidade, a criação de novas Unidades de Conservação. Um dos instrumentos mais utilizados na conservação da biodiversidade é a criação de áreas protegidas. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, aprovado em 2000, estabelece duas grandes categorias de áreas protegidas: as de proteção integral e as de uso sustentável.

Em suma, as políticas nacionais de conservação e uso sustentável das florestas ainda são incipientes, não tendo sido efetivamente implementada a gestão das florestas nacionais; não há políticas de desincentivo real ao desmatamento; as reservas extrativistas não possuem o apoio necessário para o desenvolvimento de alternativas econômicas viáveis; e são insuficientes o controle e a fiscalização no cumprimento das normas legais referentes à manutenção de vegetação florestal em propriedades privadas.

O Brasil urbano insustentável

Os desafios à sustentabilidade nas cidades brasileiras são enormes. O que se observa é um processo insustentável de crescimento urbano decorrente de políticas urbanas inadequadas – informalidade do padrão de urbanização, queda de investimentos em infra-estrutura, equipamentos urbanos e transporte público.

No contexto urbano metropolitano brasileiro, os problemas ambientais têm se avolumado a passos agigantados e a sua lenta resolução tem se tornado de conhecimento público pela virulência do impacto – aumento desmesurado de enchentes, dificuldades na gestão dos resíduos sólidos e interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos em áreas potencialmente degradáveis em termos ambientais, além dos impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população. Isso decorre do modelo de apropriação do espaço, o qual reflete as desigualdades socioeconômicas imperantes, sendo o período marcado pela ineficácia ou mesmo ausência total de políticas públicas para o

enfrentamento desses problemas, predominando a inércia da administração pública na detecção, coerção, correção e proposição de medidas visando ordenar o território dos municípios e garantir a melhoria da qualidade de vida.

A dinâmica da urbanização pela expansão de áreas suburbanas produziu um ambiente segregado e altamente degradado, com efeitos muito graves sobre a qualidade de vida de sua população. Assim, foram ocupados espaços impróprios para construção de moradias, como morros, pântanos, e áreas de proteção aos mananciais de água doce. Além disso, tal ocupação freqüentemente consistiu em habitações pobres em áreas com escassos serviços urbanos.

Em razão da insuficiência da rede de esgotamento, há um montante significativo de lançamento de esgotos a céu aberto, conexões clandestinas no sistema de águas pluviais e despejo direto nos rios. As cidades estão constantemente afetadas por um número crescente de enchentes em pontos críticos – áreas de risco entre áreas de enchentes e escorregamentos. Além disso, a questão do despejo dos resíduos sólidos tem se tornado altamente problemática na maioria das cidades, que não dispõem de espaços adequados para isso. Condições precárias de habitação em favelas e loteamentos periféricos aumentam o déficit de infra-estrutura urbana; sua localização em áreas críticas, de risco e/em barrancos acentua as condições inadequadas à urbanização existente e seu impacto de degradação ambiental.

Cotidianamente a população, em geral a de mais baixa renda, está sujeita aos riscos socioambientais – enchentes, escorregamentos de encostas, contaminação do solo e das águas pela despejo clandestino de resíduos tóxicos industriais, acidentes com cargas perigosas, vazamentos em postos de gasolina, convivência perigosa com minerações – sujeitas ao ultralancamento de fragmentos rochosos e vibrações provenientes da detonação, etc. Não há como negar a estreita relação entre riscos urbanos e a questão do uso e da ocupação do solo, que, entre as questões determinantes das condições ambientais da cidade, é aquela na qual se delineiam os problemas ambientais de maior dificuldade de enfrentamento e, contraditoriamente, em que mais se identificam competências de âmbito municipal.

A baixa qualidade do abastecimento de água das cidades é um dos problemas mais sérios enfrentados pela população. Observa-se uma deterioração constante, provocada pela ocupação irregular, por transações clandestinas de terras, pelo lançamento maciço de esgoto, pela destruição de matas ciliares, pelo assoreamento e pelo lançamento de lixo.

Nas grandes metrópoles tem havido expansão significativa da rede pública de abastecimento de água. Entretanto, a existên-

cia de uma rede não significa necessariamente regularidade no abastecimento, e o maior problema hoje é fazer encontrar a conexão com a demanda. Em relação ao sistema de esgotos, este está desigualmente distribuído entre os bairros mais centrais e os periféricos. Tem havido uma enorme procrastinação na expansão do sistema, devido a fatores técnicos, políticos e econômicos. As conseqüências desse déficit são muito sérias. Em algumas áreas a rede é insuficiente para coletar esgoto, o que resulta em lançamento a céu aberto, conexões clandestinas à rede de águas pluviais e lançamento direto nos rios e ribeirões, o que redundam em uma porcentagem maior de pessoas afetadas por doenças infecciosas. A principal fonte da poluição dos cursos d'água são os esgotos domésticos, responsáveis por 2/3 da contaminação.

As enchentes representam um outro problema ambiental significativo. A falta de políticas públicas compatíveis com o intenso processo de urbanização e a falta de uma legislação de uso do solo, que poderiam ajudar a controlar o crescimento irregular, criaram uma "cidade ilegal" que ocupa os espaços urbanos vazios, principalmente em áreas de menor valor por causa da proximidade dos cursos d'água. A ocupação caótica provocou uma impermeabilização excessiva do solo urbano, bem como a falta de áreas verdes, criando um aumento permanente do escoamento superficial, diminuindo o tempo de concentração das águas e gerando um elevado aumento no número de pontos de enchentes, localizados majoritariamente nas periferias das cidades.

O que se impõe é uma reforma urbana que dê prioridade à questão da reordenação do solo e crie efetivas condições para a descentralização administrativa sustentada por um processo participativo que fortaleça iniciativas de monitoramento da gestão pública. O desafio da sustentabilidade impõe mudanças profundas na questão da ocupação indevida de áreas de risco, na qualidade do transporte público e na lógica que prevalece nos sistemas de limpeza urbana, como redução do lixo, reciclagem e coleta seletiva e políticas de destinação de resíduos. A expressão-chave "qualidade de vida" deve ser crescentemente internalizada pelos responsáveis pelas políticas públicas, que deveriam ter como meta a intersetorialidade das ações de modo a criar condições para a sustentabilidade urbana, a diminuição dos riscos ambientais e a pressão sobre os recursos naturais.

A sociedade e a ampliação da responsabilidade ambiental

Uma dimensão relevante do desenvolvimento sustentável, fortalecida na Rio 92, foi a promoção da participação da sociedade civil e dos setores produtivos no processo de decisão. A possibilidade de uma sociedade avançar em práticas de

sustentabilidade aumenta na medida em que a cidadania disponha de mais informações, o que lhe dá elementos para aceitar ou confrontar posturas dos governantes ou de setores da sociedade que agem contra o interesse geral e têm impacto negativo sobre o meio ambiente. Observa-se um número crescente de experiências de participação da sociedade, notadamente no nível local da gestão ambiental.

A institucionalização da participação organizada da sociedade ocorre nas instâncias conciliares e promove a formulação de instrumentos de planejamento próximos à concepção consagrada na Agenda 21, estimulando a participação pública na formulação de políticas.

Na esfera do Executivo existem espaços para a participação do cidadão. Nos Conselhos do Meio Ambiente é garantida a participação dos cidadãos nos níveis federal, estadual e municipal, e eles estão presentes na grande maioria das unidades da federação e em muitos municípios brasileiros. Os conselhos costumam ter em sua composição representantes de entidades ambientalistas e de outros segmentos da sociedade civil, tais como representantes dos trabalhadores, do setor produtivo, de universidades, entre outros. Alguns desses conselhos têm função de regulamentar leis, o que torna a participação nesses espaços ainda mais importante para os diferentes segmentos com interesse na matéria de preservação ambiental. Outros têm função consultiva e abrem espaço para que a sociedade apresente seus pontos de vista na formulação de políticas públicas e programas.

Entretanto, a atuação destes conselhos tem sido bastante desigual em termos regionais, em virtude de dificuldades associadas com a prevalência de uma cultura política baseada na tutela e no controle, observando-se dificuldades em assegurar uma composição efetivamente multi-setorial e do seu limitado poder de influência.

A divulgação da Agenda 21 brasileira em 2002 representa a definição de diretrizes gerais que poderão orientar o fortalecimento de políticas públicas dirigidas para o desenvolvimento sustentável. Isso representa um passo para a legitimação de normas para incorporar o conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento do país, abrindo o caminho para ampliar cada vez mais a "cultura da sustentabilidade". A construção da sustentabilidade no Brasil é um enorme desafio que deverá contar com ações que diminuam as assimetrias sociais, reduzam a concentração de renda e possibilitem um desenvolvimento sob uma ótica integradora, estimulando o desenvolvimento local e a internalização das questões ambientais e sociais nas políticas públicas.

Passada a Rio 92 houve importantes avanços em matéria legislativa, notadamente nas áreas de avaliação de impacto ambiental, ordenamento territorial, responsabilidade e penalidades por danos ambientais, taxas e impostos para atividades poluidoras e outros instrumentos econômicos e de mercado para a gestão ambiental, mecanismos de participação cidadã e limitações aos direitos de propriedade por motivos ambientais. Outras reformas ocorreram na regulamentação da exploração, do uso e da conservação de recursos naturais renováveis e não-renováveis (GUIMARÃES, 2002).

Entretanto, apesar dos avanços na legislação, a existência de fortes disparidades socioeconômicas e a permanência de um quadro recessivo, em que parcelas significativas da população estão à margem do mercado de trabalho, configura-se como um entrave para o avanço rumo a um paradigma menos prejudicial para o meio ambiente.

O desafio da construção da sustentabilidade é particularmente complexo na gestão dos recursos naturais, na medida em que esta enfrenta as contradições entre conservação e usos sustentáveis da biodiversidade, expansão da fronteira agrícola, desmatamento e queimadas. O objetivo de atingir um manejo mais sustentável dos recursos naturais se constitui num incentivo poderoso para internalizar as considerações ambientais na definição das políticas e medidas para a promoção do desenvolvimento.

Um instrumento muito relevante é a mobilização da sociedade em torno de uma agenda de mudanças e a construção de uma dinâmica de diálogo entre o governo e a sociedade civil.

A degradação dos ecossistemas é constante, e o impacto de padrões insustentáveis de produção e de urbanização tem sido uma característica do processo de desenvolvimento em curso. O incremento da vulnerabilidade é visível, o que tem provocado insegurança ambiental, econômica e social.

A pobreza, a privação e a exclusão social ainda impedem que mais de 54 milhões de brasileiros possam compartilhar eqüitativamente os benefícios do crescimento, e esta continua associada com o aumento da degradação ambiental tanto em áreas rurais como urbanas.

Um dos grandes desafios no sentido de viabilizar a implementação de práticas de sustentabilidade, tanto no setor empresarial como no governamental, apesar de não existirem políticas explícitas, articuladas, é educar para o consumo consciente, informando, sensibilizando, instrumentando, mobilizando e animando cidadãos para que as assimilem nos seus comportamentos e atitudes.

Em alguns setores tem havido um engajamento voluntário do empresariado, como é o caso das iniciativas de redução, reutilização

e reciclagem de lixo e de certificação ambiental, mostrando uma atitude mais pró-ativa em relação ao meio ambiente.

Também é importante destacar o processo incremental de efetivação de instrumentos econômicos, como é o caso da cobrança pelo uso da água, enfrentando-se dura resistência de grupos específicos para que aceitem pagar pelo que antes obtinham de forma gratuita. Essa política contempla a descentralização administrativa por meio da criação de comitês gestores de bacia e a exigência de outorga para uso da água. O objetivo é a racionalização do consumo e a redução de efluentes visando a proteção de corpos hídricos.

Participação da sociedade civil e sustentabilidade: caminhos e possibilidades

A efetiva implementação de ações de desenvolvimento sustentável está diretamente relacionada com a participação da sociedade organizada no processo de tomada de decisões.

Na década de 1990, a participação nas suas diversas dimensões vem sendo amparada e institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa. A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso de seus setores em uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural, liberalização da economia e privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se observa é que, no geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática.

Os resultados ainda tímidos apontam para o fato de que existe um déficit de participação e de constituição de atores relevantes, o que pode redundar em crescente fator de crise de governabilidade e de legitimidade. A insatisfação pela deterioração ou a falta de melhoria nos níveis de qualidade de vida sem canais efetivos para que ela possa ser explicitada, pode conduzir à erosão da titulariedade dos atores relevantes, expressa em fenômenos como a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas no aprofundamento das práticas participativas democráticas.

A análise dos processos existentes está permeada pelos condicionantes da cultura política no Brasil, marcada por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e portanto por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre sociedade e Estado. Entretanto, esses condicionantes não têm sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma diversidade de formas de participação dos

setores populares. Embora freqüentemente muitas delas se situem no escopo das práticas no contexto das tradições anteriormente descritas, outras as contradizem abertamente.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas assim como coloca uma demanda de transparência no Estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, em que o fortalecimento do tecido associacional potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social. Segundo PUTNAM (1994), as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. As práticas sociais que lhe são inerentes relacionam-se com a solidariedade e no encontro entre direitos e deveres. A ampliação da esfera pública tem colocado uma demanda à sociedade em termos de obter uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização (JACOBI, 2000).

Entende-se a participação como um "método de governo", que pressupõe um cumprimento prévio ou simultâneo de um conjunto de requisitos vinculados às regras do jogo democrático e à crescente consolidação de práticas descentralizadoras da organização político-administrativa, que se concretiza por meio de uma completa revisão da repartição de competências, funções e recursos (JACOBI, 2000).

Os atores sociais que surgiram na sociedade civil após a década de 1970 na América Latina promoveram a criação de novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Esses espaços foram construídos pelos movimentos populares e pelas instituições da sociedade civil que articulavam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais. O surgimento desses espaços está diretamente relacionado com um maior questionamento do papel do Estado como principal agente indutor de políticas públicas. A participação nesses espaços públicos permite a institucionalização de relações mais diretas, flexíveis e transparentes, e maior democratização na gestão da coisa pública (JACOBI, 2000).

As instituições da sociedade civil não representam um todo monolítico, caracterizando a complexificação da sociedade e trazendo à tona as diferenças entre associações da sociedade civil e os grupos de interesse. Os anos 1980 trazem uma

complexidade crescente nas interações dos movimentos com os órgãos públicos e uma importância maior das assessorias especializadas e das articulações interinstitucionais. A crescente politização da esfera privada permite a construção de novos padrões de valores, configurando freqüentemente uma vinculação ideológica e política entre a necessidade e seus condicionantes estruturais. O processo de envolvimento dos moradores e a cada vez mais freqüente resposta do poder público face às demandas, somadas à participação dos profissionais e articuladores sociais e/ou assessores, possibilitam a acumulação de conhecimento em torno das questões reivindicadas, vinculando-as às pautas institucionalizadas da sociedade e criando condições para a formulação de demandas junto aos órgãos públicos (JACOBI, 2000).

Nos anos 1990, além das práticas participativas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgem novos movimentos baseados em ações solidárias alternativas, centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana.

O processo de construção da cidadania é perpassado por paradoxos, na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes – o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais e a definição de novas agendas de gestão, notadamente quanto à extensão dos bens a amplos setores da população.

A realidade social deste início de século apresenta um mosaico caótico, no qual também se inscrevem todos os países da América Latina. A dimensão da cidadania está ancorada na participação na esfera pública. Isso inclui a participação ativa no processo público (as responsabilidades da cidadania) e nos aspectos simbólicos e éticos apoiados em fatores subjetivos que conferem um sentido de identidade e de pertencimento.

Pelas pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada, criaram-se novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. Nesse contexto, a participação cidadina emerge, sobretudo como referencial de rupturas e tensões, e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade.

As transformações político-institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil mostram a potencialidade de construção de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns na transformação da gestão da coisa pública, associada à construção de uma nova institucionalidade. Quando se fala de "participação dos cidadãos" deve-se enfatizar que se trata de uma forma de

intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade (JACOBI, 2000).

A formulação mais recorrente está estruturada em torno do aprofundamento do processo democrático e do seu impacto na ampliação da capacidade de influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade e das instituições sociais. Nesse sentido, a participação social se caracteriza como um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos, na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação entre agentes públicos e privados no marco de arranjos socioinstitucionais estratégicos. A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso. Trata-se de pensar o ordenamento das diferenças dentro do marco de questionamento sobre o papel do Estado como regulador da sociedade.

A disposição de um incentivo à participação tem gerado possibilidades para uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. A participação se torna um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas, flexíveis e transparentes, que reconheçam os direitos dos cidadãos, assim como de reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida.

A consolidação de propostas participativas representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, por meio do estabelecimento e da ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercíveis e estimulem estratégias de envolvimento e co-responsabilização.

A participação da sociedade civil na gestão pública brasileira introduz uma mudança qualitativa ao incorporar outros níveis de poder além do Estado. Isso se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que se pode alcançar numa sociedade participativa e contribui para a formação de uma cidadania qualificada.

A superação das barreiras socioinstitucionais é o caminho para a efetiva democratização da gestão e o estímulo à co-responsabilização na defesa do interesse geral. Nesse sentido, o crescimento da experiência de cidadania ativa – aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação, aponta para a importância da educação para a cidadania como meio de transformar constantemente a capacidade de engajamento sociopolítico dos atores sociais relevantes.

Na política ambiental é importante destacar também o surgimento e o fortalecimento de numerosos conselhos consultivos e deliberativos como partes componentes, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam esses atores são conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e as áreas de proteção ambiental (APAs). Entretanto, freqüentemente são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório e nas quais a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório.

Os conselhos de meio ambiente, órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (no. 6938/81), são espaços públicos que definem parâmetros de gestão da coisa pública e deliberam sobre normas, padrões e regulamentos ambientais. Esses conselhos são colegiados representativos dos diversos setores do governo (federal, estadual, municipal) e da sociedade civil que lidam direta ou indiretamente com o meio ambiente. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) faz parte da estrutura básica do ministério como órgão consultivo e deliberativo do sistema, sendo composto de Plenário e Câmaras Técnicas, com representação de diferentes setores do governo e da sociedade civil. Suas atribuições são as de estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades poluidoras, determinar a realização de estudos sobre as alternativas e as possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, decidir como última instância sobre multas ou penalidades e submeter propostas referentes à concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros visando a melhoria da qualidade ambiental.

O Conama aprovou desde 1981 até 2002 mais de 280 resoluções que têm impacto na gestão ambiental (BID, 2002:64). A criação do Sisnama e do Conama incentivaram significativamente a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e promoveram importantes mudanças no desenvolvimento da legislação ambiental. Representantes da sociedade civil participam de praticamente de todas as decisões em todos os conselhos e comitês gestores do ministério.

O sistema ambiental colegiado está implementado no Brasil, o que representa uma efetiva possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes. Nos conselhos estaduais e naqueles municípios que também o implantaram, os resultados têm sido muito desiguais, com significativas diferenças entre regiões, sendo que, na maioria

dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados, e quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões.

Apesar de terem passado durante os últimos anos por duas grandes dificuldades, a falta de recursos financeiros e o refluxo pós Rio 92, as ONGs ambientalistas têm exercido um papel relevante em muitos conselhos estaduais e municipais. A partir de 1992, algumas redes e coalizões se estruturaram com o objetivo de enfrentar, tanto em nível nacional como regional, conforme os objetivos e questões em pauta, temas críticos que demandam organização, articulação e mobilização.

Entram em pauta de forma cada vez mais significativa a discussão do modelo de desenvolvimento, a necessidade do aprofundamento das análises sobre o quadro socioambiental existente, a identificação dos principais impactos ambientais e sociais e a articulação das entidades civis no plano local e internacional.

As redes assumem em alguns casos um novo perfil, fortalecendo-se como atores políticos transnacionais, globalizando-se a percepção dos riscos, e nelas as ONGs transnacionais exercem papel fundamental na disseminação e na amplificação das informações e imagens em escala mundial, fortalecendo a necessidade de os riscos serem percebidos como globais e alertando sobre o seu alcance e a necessidade de impedir que aconteçam.

As redes se fortalecem pela sua capacidade de instrumentalizar os alcances das novas tecnologias de informação e a sua influência nos processos decisórios. A mobilização da mídia internacional pela ação de algumas ONGs ambientalistas com vasto poder amplificador mostra para públicos abrangentes a conjugação de uma visão anti-ecológica, da insensibilidade social e de posturas freqüentemente autoritárias e pouco transparentes de governos na condução de projetos que provocam impactos socioambientais inquestionáveis. As redes potencializam e possibilitam que atores diversificados influenciem e revertam decisões, dentro das premissas de estimular cada vez mais *accountability*, numa dinâmica que pode articular atores transnacionais heterogêneos e entidades de diferentes nacionalidades e atuação de forma descentralizada.

As redes ambientalistas mostram o potencial existente para uma crescente ativação de entidades da sociedade civil na esfera pública como atores pluralistas e multiculturais questionadores, que exercem pressão, criam consciência ambiental, mas também são propositivos quando se trata de reduzir os riscos de degradação das condições socioambientais tanto em nível de atuação local como regional e transnacional.

Outra forma de gestão colegiada e deliberativa são os comitês de bacias hidrográficas, integrados por representantes dos governos estadual, municipal e membros de entidades e organizações da sociedade civil. O início se dá no estado de São Paulo, com a aprovação da lei 7.663/91, que cria inicialmente dois comitês de bacias hidrográficas com composição tripartite (estado, municípios e sociedade civil). A gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil, à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos. A lei federal 9.433 de 1997 estabelece os novos procedimentos a serem adotados na gestão da água, ressaltando-se que o gerenciamento da água deverá ser realizado por bacia hidrográfica e que a água passa a ter valor econômico.

Ao longo da década de 1990, a União e a maioria dos estados aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão de recursos hídricos. O novo sistema reconhece a água como bem econômico, preconiza uma gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água e requer negociações entre órgãos de diferentes níveis de governo (federal, estadual e local), usuários e a sociedade civil organizada. O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, por meio de organizações de bacias. Esses colegiados deliberam sobre as atividades e as políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas em suas circunscrições. Têm o poder de cobrar pelo uso da água por meio de seus braços executivos, as agências de bacia, e de decidir sobre a alocação dos recursos arrecadados. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, de acordo com a nova lei, ainda é embrionária, e a prioridade dos organismos de bacia é a criação dos instrumentos necessários para a gestão.

O sistema é inovador, tanto no Brasil como internacionalmente. Ele rompe com práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo poder para as instituições descentralizadas de bacia. Embora inspirado no sistema francês, as organizações de bacia brasileiras apresentam uma importante inovação ao aumentar a representação da sociedade civil.

A melhora no acesso à informação e a participação social tem promovido mudanças de atitude que favorecem o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva, um importante passo na direção da consolidação da cidadania. O grande desafio da participação é o de fortalecer a cidadania ativa, buscar informações, solicitar, cobrar que essas informações sejam dadas e acompanhar a fiscalização no que diz respeito aos danos ambientais, em função dos interesses coletivos. Além disso, a população precisa romper com os padrões existentes de dependência e tutela, envolvendo-se mais e exigindo mais. Existe o desafio de

superar a excessiva setorização das políticas públicas e garantir a integração setorial, seguindo as recomendações da Agenda 21.

Dentro dessa perspectiva de fortalecer mecanismos de co-responsabilização, o desafio colocado à população é o de consolidar um elo entre as condições ambientais e de saúde, e a dimensão da subjetividade no plano das percepções e posicionamentos dos seus moradores, sendo que os setores que defendem somente as prerrogativas individuais se desobrigam de uma prática social comprometida com o bem-estar coletivo.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sociopolíticos e culturais, na medida em que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que têm uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia.

Os complexos e desiguais avanços revelam que essas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Essas experiências que denominamos inovadoras fortalecem a capacidade de crítica e de intervenção dos setores de baixa renda em um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. Isto mostra que existem condições favoráveis para cidadanizar a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão.

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam como base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. Isso nos remete à necessidade de ter como referência, não só suficiente mas necessária, uma engenharia institucional legítima aos olhos da população, que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas numa perspectiva de busca de equidade e justiça social configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia.

Trata-se de criar as condições para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação. Esta se concretizará principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, pela ativação do seu potencial de participação, terão cada vez mais condições de intervir consis-

tentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação e na consolidação de canais abertos para a participação, que, por sua vez, são precondições básicas para a institucionalização do controle social. Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. O desinteresse e a freqüente apatia da população com relação à participação é generalizada, resultado do pouco desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito dos políticos e das instituições.

Essas considerações só poderão ser colocadas em prática a partir de um processo de aprendizagem que demandam uma reorganização das relações entre o setor privado, o governo e a sociedade civil. Implicam em mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Isso só se tornará possível se cada indivíduo perceber que tem de dar sua colaboração em prol do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida de toda a sociedade.

Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável, buscando garantir o atendimento das necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o atendimento das necessidades das futuras.

A participação assume um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos, entre os bens públicos e os bens privados, entre uma cultura da desesperança que busca benefício atual e desvaloriza o futuro e a construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha uma outra, com base em valores de sustentabilidade. Isso potencializa a ampliação da consciência ambiental e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também para exercer sua responsabilidade. Cidadãos críticos e conscientes compreendem, têm interesse, reclamam e exigem seus direitos ambientais junto ao setor social correspondente, e por sua parte estão dispostos a exercer a responsabilidade ambiental que lhes cabe. Uma sociedade civil se organiza e participa na direção de sua própria vida, o que permite que as pessoas adquiram um poder político e a capacidade de produzir mudanças. Isso reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores face aos temas ambientais, e a necessidade de construir consensos em torno deles, em particular no tema da contaminação do ar. Na medida em que o Estado terá, cada vez mais, de dar respostas em relação ao

desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos dez anos, mas ainda não fazem diferença. Apesar de terem se democratizado, são mal aproveitados pela população, como no caso das audiências públicas. Em geral, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo.

Existem mais possibilidades de participação mas, com a falta de credibilidade e continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da consistência das políticas e do seu alcance. Embora os mecanismos de participação tenham avançado e se institucionalizado, é preciso que se garanta algum poder de decisão, pois sem isso não há participação de verdade. A população se engaja, mas apenas se tiver uma função.

A população utiliza muito pouco ou quase nada os canais disponíveis para participar, e há necessidade da sua participação para melhorar a qualidade do ar, mas precisa de estímulos. Os entraves à participação estão associados à pouca informação sobre os instrumentos de participação. As pessoas em geral não sabem que podem participar de audiências públicas.

O tema da sustentabilidade implica na necessidade da multiplicação de práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à informação e de educação ambiental numa perspectiva integradora. Trata-se de potencializar iniciativas a partir do suposto de que um maior acesso à informação e transparência na gestão dos problemas ambientais urbanos pode implicar numa reorganização de poder e autoridade.

Existe uma necessidade de incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informacionais e educativos. Emergem assim indagações quanto aos condicionantes de processos que ampliem as possibilidades de alteração do atual quadro de degradação socioambiental.

A modernização dos instrumentos requer uma engenharia socioinstitucional complexa, apoiada em processos educacionais e pedagógicos para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos e notadamente dos grupos sociais mais vulneráveis às informações em torno dos serviços públicos e dos problemas ambientais.

Assim, é preciso pensar a questão da sustentabilidade para reforçar políticas socioambientais que se articulem com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalida-

de, reforçando a necessidade de formular políticas ambientais pautadas pela dimensão dos problemas em nível metropolitano, reforçando a contribuição que a área ambiental tem na articulação com políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico, e, principalmente, reforçando a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na co-responsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida urbana.

Também é importante ressaltar que uma agenda para a sustentabilidade socioambiental deve levar em conta a relevância de estimular a expansão dos meios de acesso a uma informação geralmente dispersa e de difícil compreensão como parte de uma política de fortalecimento do papel dos diversos atores intervenientes.

A implementação de ações implica não somente numa articulação sociopolítica, mas também num acordo quanto aos procedimentos de disseminação pública –tanto por campanhas públicas de informação quanto por mecanismos orientados para a constituição de um esforço comunitário para estimular e consolidar um eficiente e consistente processo de participação. Para tanto, torna-se essencial o estímulo aos diversos atores sociais abertamente motivados, visando multiplicar informações, decodificá-las e superar os níveis de desinformação e desinteresse das pessoas, por meio de um crescente processo de implementação de políticas públicas pautadas por uma lógica de co-responsabilização.

De fato, os impactos das práticas participativas na gestão ambiental, apesar de controversas, apontam para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sociopolítica. Apesar das barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulem eficazmente a democracia com a crescente complexidade dos temas-objeto de políticas públicas, justificam-se todos os esforços de fortalecimento do espaço público e de abertura da gestão pública à participação da sociedade civil. O surgimento desses espaços está diretamente relacionado com um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor de políticas públicas.

Alguns pontos para reflexão

Um dos maiores desafios para agilizar a implementação é garantir uma legislação sobre o acesso à informação, à participação e à justiça ambiental na formulação ou consolidação de normas no Brasil, no nível federal e em todos os estados e municípios, que passem a ser incorporadas nos procedimentos de gestão pública, ampliando as práticas democráticas em processos decisórios.

Outro componente fundamental é investir em capacitação, treinamento e maior profissionalização do setor, sendo que as

universidades e os cursos técnicos têm um papel estratégico. A formação de profissionais numa perspectiva interdisciplinar é essencial para desenvolver consciência ambiental e promover mudanças comportamentais que fortaleçam práticas de desenvolvimento sustentável. Mas é muito importante que se implementem de forma efetiva disciplinas no ensino fundamental que estimulem práticas pedagógicas que incorporem os temas socioambientais como temas transversais de todos os níveis de ensino no país.

A Conferência de Johannesburgo também admitiu que uma mudança no sistema de produção é indispensável para o alcance da sustentabilidade. Nessa direção, o fortalecimento de uma agricultura sustentável é um caminho importante, e para a sua implementação, a sustentabilidade coloca desafios em três níveis: de produtividade, econômico e social, e ecológico. A produção agrícola sustentável deve atender igualmente aos interesses e direitos dos consumidores, principalmente no que tange à qualidade e à segurança dos produtos agrícolas, e aos seus métodos de produção.

Uma agricultura mais integrada ao ambiente tem um papel-chave a desempenhar na promoção de técnicas inovadoras, localmente adaptadas e, portanto, não-universais, relacionadas às novas demandas ambientais, de saúde e de segurança alimentar.

Nos últimos anos, o interesse crescente pela problemática da segurança alimentar e pelas questões ambientais tem contribuído para o desenvolvimento de uma nova agricultura, como componente de um sistema de exploração sustentável, que deve incluir, além da produção alimentar, a conservação da biodiversidade.

Entretanto, os grandes desafios à sustentabilidade encontram-se nas cidades. Algumas iniciativas estão sendo implementadas, mas são exceção à regra. Ainda assim, enquanto a política ambiental brasileira no nível federal perdeu sua importância, no âmbito municipal, pode-se falar de iniciativas exitosas de políticas públicas centradas na ótica da sustentabilidade. O tema do lixo é provavelmente o que melhor exemplifica as possibilidades para a formulação de políticas públicas preventivas ou minimizadoras. As alternativas tem de estar baseadas numa lógica integrada de gerenciamento, que articula a coleta seletiva, uma produção crescente de compostos de alta qualidade e um controle severo dos aterros sanitários. As possíveis mudanças na esfera do lixo necessitam ser cada vez mais pensadas dentro de uma visão que minimize o impacto ambiental; apesar da forte presença desse tema na agenda internacional, seu impacto na agenda nacional é essencialmente retórico. Sua inclusão na esfera da sustentabilidade ambiental implica uma transformação paradigmática, tornando-se um elemento complementar no alcance do desenvolvimento econômico que é compatível com a busca da equidade (JACOBI, 2000).

A redução do déficit de saneamento é motivo de preocupação e um entrave à sustentabilidade. Ainda que tenham havido avanços, o passivo é grande e a lentidão na sua resolução tem sido um dos principais geradores da degradação dos recursos hídricos.

A busca de soluções para os desafios de sustentabilidade requer novas formas de articulação, coordenação e participação social. A relação entre ambiente e desenvolvimento passa por uma encruzilhada perversa: as situações de pobreza extrema e de desigualdades socioeconômicas a que foram relegadas importantes parcelas da população assumem caráter predatório.

O cenário atual, marcado pela crescente exclusão social provocada por um mercado de trabalho cada vez mais seletivo introduz um fator complicador, uma vez que um número cada vez maior de pessoas não têm outra opção senão trabalhar em empregos socialmente excluídos. As massas crescentes de desempregados que potencialmente poderiam ser absorvidas em dinâmicas cooperativas, como as de reciclagem, que contam com experiências bem-sucedidas em algumas cidades, têm contra si a quase total inexistência de mecanismos que incentivem a expansão desse tipo de iniciativas.

O grande desafio que se coloca é, por um lado, o de gerar empregos com práticas sustentáveis e, por outro, o de fazer crescer o nível de consciência ambiental, ampliando as possibilidades de a população participar mais intensamente nos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua co-responsabilização na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental.

Finalmente, é importante ressaltar que uma agenda para a sustentabilidade ambiental deve levar em conta a relevância de se estimular a expansão dos meios de acesso a uma informação geralmente dispersa e de difícil compreensão como parte de uma política de fortalecimento do papel dos diversos atores intervenientes.

O momento atual exige que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um caráter mais propositivo, assim como para poder questionar de forma concreta a falta de iniciativa dos governos para implementar políticas pautadas pelo binômio sustentabilidade e desenvolvimento num contexto de crescentes dificuldades para promover a inclusão social.

Diversas experiências bem-sucedidas, principalmente por parte de administrações municipais, mostram que, havendo vontade política, é possível viabilizar ações governamentais pautadas pela adoção dos princípios de sustentabilidade ambiental conjugadas a resultados na esfera do desenvolvimento econômico e social.

JACOBI, P. R. (2002) Brazil after *Rio+10*. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 15, p. 19-29.

Abstract: This text analyzes perspectives to implement meaningful changes regarding environmental conservation in Brazil based upon *Rio+10*. The author discusses urban environmental problems and Brazilian civil society organization to develop more sustainability. The conclusion proposes a series of topics deserving further discussions to build up a sustainable society in accordance with proposals presented in Rio de Janeiro in 1992 and reinforced in Johannesburg in 2002.

Key words: Sustainability; Johannesburg Conference (*Rio + 10*); Environmentalism.

Recebido em 10 de dezembro de 2002, aceito em 02 de maio de 2003.

Referências bibliográficas

FERREIRA, L. C. *et al.* (2002) Conflitos sociais em áreas protegidas no Brasil: moradores, instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP. *Idéias*, n. 8, v. 2, p. 115-150.

FURRIELA, R. B. (2002) *Participação pública, acesso à informação e à justiça*.

GUIMARÃES, R. P. (2002) *Rio+10 ou Rio-30? Desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe desde a Rio-92 e a partir de Johannesburgo-2002*.

JACOBI, P. R. (2000) *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.