

# **Política de sustentabilidades: Instancias decisorias e participação em Políticas ambientais em espaço urbano.**

Aloisio Ruscheinsky.

Cita:

Aloisio Ruscheinsky (2007). *Política de sustentabilidades: Instancias decisorias e participação em Políticas ambientais em espaço urbano. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1070>

## POLÍTICA DE SUSTENTABILIDADE: INSTÂNCIAS DECISÓRIAS E PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS AMBIENTAIS EM ESPAÇO URBANO.

*Aloísio Ruscheinsky*

A gestão ambiental partilhada explicita um sistema político aberto e democrático, onde a descentralização efetiva requer uma fundada consciência ambiental e capacidade de financiamento de políticas públicas. Diferentes atores detêm a possibilidade de intervir nas questões ambientais, além da esfera legal e institucional, bem como instâncias deliberativas abrem caminho para disputar a gestão de problemas ambientais urbanos. As instâncias deliberativas, a par das intenções ambientalistas e dos atores no cenário urbano, passam pelo desafio da burocratização e do aliciamento, bem como do imperativo econômico. O Estado intervencionista possui lugar de destaque na América Latina devido à relevância do papel regulador, e continuará no intuito de gerar infra-estrutura urbana sócio-ambiental. A perspectiva de políticas ambientais necessita de sistema detalhado de monitoramento, que gere dados ambientais públicos, suficientes e confiáveis. As circunstâncias atuais são cômicas, uma vez que a economia de mercado degrada os bens naturais, inexistem recursos financeiros para suprir os impactos ambientais e as políticas públicas tratam de recuperá-los na medida do possível. As instâncias deliberativas defrontam-se com a capacidade de mediação de interesses num amplo processo de negociação política de interesses e conflitos, bem como condicionadas à capacidade de desenvolver políticas híbridas, aliando a questão social e ambiental.

Palavras-chave: atores sociais, meio ambiente, deliberação, sustentabilidade.

A insistência no ideário da democracia, da participação, do associativismo, do reforço à sociedade civil pode ser decorrência de que pertenço a uma geração que chegou à ação na política combatendo a ditadura militar no Brasil e continua vivendo numa sociedade em que as tentações autoritárias não desapareceram por completo. A constituição federal de 1988 abriu generosas possibilidades para a criação de formas de participação coletiva na sociedade, consagrando espaços de deliberação. A avaliação do índice de desenvolvimento democrático já não se alicerça no número de pessoas que tem de votar ou na multiplicidade de partidos, mas no número de instâncias nas quais se exerce o direito de votar, de decisão. Atribui-se maior significado do ponto de vista de radicalizar a

democracia os espaços em que o cidadão possui deliberação e exerce seu poder decisório, em outros termos, quais os direitos a que tem acesso. A reflexão é sustentada pela existência de um ethos coletivo e uma intuição de que o campo da política faz sentido, portanto nem tudo é fortuito ou nem tudo se dilui no desejo prazeroso que se reduz à individualidade e à subjetividade.

A questão das políticas ambientais, das instancias deliberativas e da situação delicada dos recursos hídricos estão no bojo de um conflito social e por isso o debate sobre a construção de sustentabilidade no âmbito dos espaços urbanos. Com isto fica expresso a opção por trabalhar com a possibilidade de mediação num contexto do conflito, sem procurar a eliminação de tensões e interesses, visto ser esta uma tarefa impossível na sociedade assimétrica em que vivemos. Aliás, nem mesmo desejável sob o ponto de vista pedagógico, pois é na diferença e no diálogo entre assumidamente não iguais que emerge a possibilidade de criticidade, bem como inovação voltada às soluções apropriadas a cada momento pelos distintos indivíduos e grupos sociais, movimentos sociais, ONGs ou instituições.

O horizonte do texto parece espriar-se na atenção aos conflitos a respeito das diversas dimensões da políticas ambientais que visam a sustentabilidade no uso dos recursos naturais pela sociedade. Está sintonizado com a compreensão de que de fato o conceito de sustentabilidade encontra-se num terreno de disputas entre interesses distintos e, por vezes, inconciliáveis.

A partir da realização de amplos debates por ocasião da ECO-92, cresceu significativamente o volume e abrangência das preocupações sobre a temática do meio ambiente, do consumo, dos riscos tecnológicos e da qualidade de vida. As noções centrais foram ampliando o leque através de um esforço de reflexão concentrado sobre o processo de inserção da ótica ambientalista em diferentes espaços sociais. A partir da divulgação do ecodesenvolvimento, da sustentabilidade, da agroecologia, da educação ambiental, das pegadas ecológicas, entre outras expressões, há diluição das referências à “preservação ambiental” e à compreensão de que meio ambiente constitui algo apartado das relações sociais.

A insistência no ideário da democracia deliberativa em conjugação com a representação, da participação e deliberação, do associativismo como reforço à sociedade civil pode ser decorrência da fragilidade institucional vigente diante da grandeza e urgência das questões ambientais. Os espaços da liberdade de associação, da deliberação e da decisão tornam-se condições fundamentais para que o cidadão continue a visualizar o acesso universal à água potável. Espero apresentar uma abordagem que ateste a esperança no desenvolvimento da capacidade decisória e da criatividade participativa para que dentro do sistema ainda há que se pensar o diferente<sup>1</sup>. Antes a partir da crítica ao real e da prática social inicia-se a mudança, menos a partir de um modelo abstrato.

Diferentes movimentos e grupos sociais detêm a possibilidade de intervir nas questões ambientais, além da esfera legal e institucional. Na medida em que emergem instâncias deliberativas abre-se um caminho para através delas disputar a gestão de problemas ambientais. A gestão ambiental partilhada explícita e induz um sistema político aberto e democrático, onde a descentralização efetiva requer uma fundada e ampla consciência ambiental. As instâncias deliberativas, reclamadas inclusive por ONGs ambientalistas, com referência a atores significativos no cenário, passam pelo desafio da burocratização e do aliciamento. Ou seja, o poder público pode transformá-las em uma extensão de sua esfera de influência e utilizá-las para a sua legitimação.

O Estado intervencionista possui um lugar de destaque na história da América Latina devido à relevância do papel regulador, e continuará a tê-lo no intuito de gerar a almejada infra-estrutura urbana sócio-ambiental ampla e diversificada. A perspectiva de políticas ambientais necessita de um sistema detalhado de monitoramento, que gere dados ambientais públicos, suficientes e confiáveis. As circunstâncias atuais são cômicas, uma vez que a economia de mercado degrada os bens da natureza e as políticas públicas tratam de recuperá-los na medida do possível. As instâncias deliberativas tendem defrontam-se com a capacidade de mediação de interesses num amplo processo de negociação política de interesses e conflitos. O potencial político está condicionado à capacidade de desenvolver novas políticas híbridas, aliando a questão social e ambiental. A análise das políticas

---

<sup>1</sup> A lógica da revolução social ou universal hoje almejada por movimentos alternativos ou como um outro mundo possível é a conquista de cidadania planetária, o acesso a direitos básicos e universais. Entretanto, enquanto cientista talvez se tenha o dever de ser pessimista ante a possibilidade de instaurar novos direitos universais neste momento da história, mas como um cidadão ativo tenho a obrigação de expressar um otimismo esperançoso.

ambientais, neste sentido, lida com a consolidação do nível das mediações e a relevância das instituições. A descentralização para implementar alternativas ambientais, através da mobilização de novos atores, cria novas redes para projetar as mudanças ambientais desejadas. Entretanto, o risco posto é a subserviência, momento em que a sociologia possui um papel relevante no processo de reflexão crítica. O diagnóstico crítico da situação é tão importante quanto as propostas para a solução dos problemas apontados, pois o cenário é o das incertezas diante da degradação ambiental radical. Se de um lado, a internalização na estrutura do Estado pode retirar relevância e radicalidade das questões ambientais, de outro, de longe não se apresenta homogênea no aparelho de Estado em suas diferentes instâncias.

Considerando os custos ambientais da degradação, o sentido ético dos investimentos em saneamento é recorrente a proposta de se tomar o índice de qualidade de vida como instrumento de gestão urbana. Diante da emergência da perspectiva de políticas públicas, que tratam da sustentabilidade mediada por instâncias decisórias paritárias, os conflitos socioambientais passam a ser examinados como um novo problema social. A degradação, o uso intenso de recursos naturais escassos no espaço urbano, bem como a reação dos cidadãos, são examinadas, sobretudo, a partir de estudos cujos recortes espaciais e temáticos têm sido extremamente plurais.

Há diversas experiências de consolidação de conselhos gestores, porem parece haver poucas experiências bem-sucedidas de adequação entre planejamento urbano, deliberação, implementação e mudanças ambientais.

## II

Continua no debate das ciências sociais com respeito às circunstâncias o nexos adequado para o exercício da democracia entre a democracia direta, a representativa, a deliberativa, entre outras variantes. A democracia como valor fundamental perpassa a constituição de conselhos deliberativos sobre aspectos da crise ambiental e resulta do exercício articulado da democracia participativa e da representativa. A participação em instâncias decisórias e a efetividade das políticas dali resultantes possuem parcial dependência de uma cultura democrática como um valor em exercício na vida política e no cotidiano da sociedade civil. A colaboração na resolução dos graves problemas ambientais

respeita a contribuição peculiar de cada indivíduo no seu âmbito, bem como impede que as diferenças naturais e históricas sejam tratadas como desigualdades inevitáveis (Boff, 1996).

Em face do alastramento de uma cultura de consumo, a ampliação de um modelo de desenvolvimento durável esbarra na condição de fazer vigorar a democracia deliberativa onde a própria sociedade em suas redes se organiza para traçar as políticas ambientais do espaço urbano. No limiar do presente século e a partir da composição dos movimentos ambientais com outros movimentos sociais, com um nítido entrosamento da sociedade civil com a institucionalidade, a questão ambiental ultrapassa o preservacionismo e o conservacionismo, envolvendo especialmente a formulação de políticas de sustentabilidade para o enfrentamento de questões complexas. As políticas ambientais forjadas nas instâncias decisórias definem o grau e a amplitude com que os bens da natureza são passíveis de apropriação, quais os processos reversíveis e irreversíveis. O acesso universal à água potável situa-se entre os bens do quais ninguém pode ser excluído, todavia nas atuais circunstâncias o seu uso é objeto de diferentes interesses e disputas, resultando em diferentes propostas de uso, muitas vezes conflitantes. O movimento de fortalecimento da dimensão deliberativa compreende que o acesso justo de todos indivíduos aos recursos naturais imprescindíveis é uma condição indispensável para se atingir qualidade de vida e desfazer a mancha da profunda desigualdade social.

Diante do funcionamento de conselhos gestores em questões ambientais percebe-se que o Estado constitui um ator chave do processo de geração de uma sociedade informada e participativa, sustentável e durável. A pesquisa de campo suscita uma pergunta a se colocar de forma simples: em que medida os problemas colocados na agenda, os procedimentos atuais e as deliberações tomadas ajudam a promover a participação cidadã para um desenvolvimento sustentável e envolvem a responsabilidade cidadã? Torna-se estratégico mobilizar um conjunto de aportes possíveis para testar variáveis, estratégias e circunstâncias acomodadas ao espaço urbano.

As organizações da sociedade civil são tanto produtoras como usuárias de informações ambientais, de demandas sobre recursos finitos, bem como nutrem um anseio pela solidez e pela premência de projetos possíveis nas condições políticas em curso sem abdicar da sustentabilidade. A formulação de políticas ambientais, do nível local ao nacional, toma em conta as pequenas experiências, sustentadas e enraizadas no esforço da

comunidade local e cuja articulação através de redes de informação suscitam sinergias cujo valor político e cultural os resultados podem avaliar.

A formulação de políticas ambientais requer um esforço peculiar para articular atores, entre os quais de destacam a mídia, os centros de pesquisa e a universidade. Os meios de comunicação como estratégia de articulação de sistemas locais de informação, para dinamizar iniciativas locais de gestão ambiental participativa e democratização da sociedade. Entretanto, parece fundamental alertar para o papel contraditório ou o paradoxo inerente aos meios de comunicação comerciais, pois de um lado fazem circular informações imprescindíveis à compreensão do colapso ambiental em curso, de outro lado traduzem e multiplicam desejos de consumo sem fim. As pesquisas e a produção do conhecimento constituem um impressionante recurso estratégico, cabendo às instâncias de formulação de políticas ambientais associá-las à superação de problemas locais, à qualidade de vida e à cidadania ativa. A interação dos diversos atores sociais e a organização dos conhecimentos sobre o meio ambiente conjuga-se com a imprescindível urgência que são as ações de enfrentamento dos cruciais problemas que aprofundam a degradação ambiental.

### III

Um dos grandes desafios na formulação de políticas ambientais é a confluência entre o recorrente discurso do desenvolvimento econômico como condição para gerar qualidade de vida e o imperativo para conter o ritmo de degradação e exaustão de recursos naturais, do qual depende inclusive um freio aos anseios de consumo.

A atuação junto ao movimento sócioambiental conjuga duas vertentes, a construção de políticas públicas através de representações em conselhos municipais, comitês e fóruns e a articulação dentro das conferências de meio ambiente municipal, estadual e nacional. Estas instâncias por sinal proporcionaram alargar o olhar local para questões saberes culturais e dimensões da sustentabilidade em debate por entidades e movimentos no âmbito geral. Nestes espaços houve com certeza oportunidade de discutir políticas para as diversas áreas que se articulam em torno das questões ambientais visando a sustentabilidade socioambiental. A tarefa educativa assimilada, permeada de subjetividade, estabelece não uma dissociação, mas um vínculo quase intrínseco entre a realidade social e o meio ambiente.

O desafio da participação se apresenta, entre outros aspectos, no seguinte dilema: a forma de comunicar, as mediações culturais, as articulações políticas, as dimensões do conflito em questão e a metodologia a utilizar são fundamentais para que ocorra a apropriação de saber ambiental. Nas interfaces entre sociedade e natureza existe uma interrogação que não se quer calar diante dos problemas das instâncias deliberativas: o meio ambiente tanto bem fez à democracia, e a sociedade que saberes tem desenvolvido para a sustentabilidade socioambiental? As instâncias deliberativas sobre tópicos ambientais estão permeadas de conflitos e de alianças entre atores sociais, que por vezes são sujeitos insuficientes para implementar os propósitos. Um ambiente de confiança entre atores sociais e um atenuamento dos conflitos de interesse oferece uma base mais sólida para o desenvolvimento de uma agenda ambiental para a sustentabilidade. A ênfase na dimensão subjetiva, organizacional, referenciada no conflito e na confiança atravessa a própria identidade social dos atores e define os fóruns como território.

Na realidade observada existem alguns planejamentos chamados “participativos” por alguns organismos oficiais que nada mais são do que um tipo de participação concedida, e não raro fazem parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominação. Outro problema concreto é que os profissionais formados pelo sistema educacional não saem da academia preparados para a mediação de conflitos e de saberes, bem como a resolução de problemas complexos ligados a um projeto de gestão sustentável.

Com o crescente progresso tecnológico as matrizes energéticas e de matéria prima vêm sendo modificadas de tal forma que a preocupação com a finitude de certos recursos naturais, num futuro breve, limitará o sistema de produção. O uso de tecnologias limpas e a implantação de Sistemas de Gestão Ambiental ocasionam uma espécie de modernização ecológica, diluindo os efeitos perversos. Existe uma polêmica sobre o alcance destas medidas, bem como o seu significado para alterar a cultura antropocêntrica. Contrariando a tendência que atribui significado positivo, Layrargues (1998), acredita que a incorporação da gestão ambiental nas empresas não representa uma mudança paradigmática ou uma conscientização ambiental, mas uma mudança na cultura empresarial provocada pelas transformações políticas e econômicas.

Para finalizar, a constituição de instâncias deliberativas institucionalmente reconhecidas coloca a possibilidade de consolidar na ordem democrática representa o

complemento de novidades de participação direta dos cidadãos através de canais participativos. Este avanço legal inaugura novo patamar de institucional, com a possibilidade de dar passos significativos tendo como consequência realizar a esperança de romper com a tradição autoritária e excludente na resolução de problemas ambientais.

A recente experiência brasileira consignou um movimento de criação de instâncias de deliberar, como os conselhos, bem como se verificou a emergência de experiências que tentam explorar o viés de resistência à exclusão do planejamento urbano. A multiplicação de formatos deliberativos fomenta e concretiza uma alternativa de gestão pública das questões ambientais. A participação de entidades representativas passa a ser reconhecida como aspecto fundamental num momento de fragilização da esfera estatal para a resolução de inúmeras situações.

## Bibliografia

- ACSELRAD, Henri (org). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação H. Boll, 2004.
- ALTVATER, Elmar. *O preço da riqueza: Pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. 1. ed. São Paulo: UNESP, 1995
- BAJOIT, Guy. *Todo cambia; análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas*. Santiago: LOM Ediciones, 2003.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BOFF, Leonardo. *Ecologia, mundialização e espiritualidade*. São Paulo, Ática, 1996.
- CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos - conflitos multi-culturais da globalização*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1996.
- CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo, Cortez; Recife, FJN, 1995.
- DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global : assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: UNESP, 2005.
- FUKS, Mário. Natureza e meio ambiente: a caminho da construção de um consenso social. In: GOLDENBERG, Mirian (org.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro, REVAN, 1992.
- GUIVANT, Júlia S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *BIB*. Nº 46, 1998.
- HERCULANO, S; PORTO, M e FREITAS, C (org.). *Qualidade de Vida e Riscos Ambientais*. Eduf. Niterói. 2000.
- HESPANHA, Pedro. Mal-estar e risco social num mundo globalizado, in SANTOS, Boaventura S. (org) *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- HOGAN, D.J. & VIEIRA, P.F. (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas, Unicamp, pp.13-35, 1992.
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. *A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica*. São Paulo, Annablume, 1998.
- LOUREIRO, C. F., LAYRARGUES, P. P., CASTRO, R. S. (orgs). *Pensamento complexo, dialética e Educação Ambiental*. Cortez Editora, 2006.
- MACHADO, Leda Maria Vieira. *Atores sociais: Movimentos urbanos, continuidade e gênero*. São Paulo: Annablume, 1995.
- MORRISON, Roy. *Ecological democracy*. Boston, South end Press, 1995.

PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez Editora, 2005.  
SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo, Vértice, 1986.  
SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel, 1998.  
SENNET, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. São Paulo: Record, 2006.