



**Curso de Especialização em Democracia Participativa,  
República e Movimentos Sociais**

**A evolução dos mecanismos de democracia participativa nas  
políticas ambientais nas últimas décadas**

**Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de pós-graduada em democracia participativa.**

**Aluna: Samira lasbeck de Oliveira Soares**

**Orientador: Vanderson Carneiro**

Belo Horizonte, 2012



Universidade Federal de Minas Gerais  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais  
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm\_edist\_@fafich.ufmg.br  
TEL (31) 3409-5004

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 15 (quinze) dias do mês de outubro de 2012 (dois mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“A evolução dos mecanismos de democracia participativa nas políticas ambientais nas últimas décadas”**, elaborada por **Samira lasbeck de Oliveira Soares**. A Comissão, composta por Vanderson Carneiro (UFMG) e Marcos Cristiano Zucarelli (GESTA /UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 15 de outubro de 2012.

Vanderson Carneiro ( UFMG )

Marcos Cristiano Zucarelli ( GESTA / UFMG )

## AGRADECIMENTOS

Aos amigos e familiares, que souberam, apesar da minha dedicação ao trabalho, que nossos vínculos são fortes o suficiente para suportarem a distância física.

Ao meu orientador, Vanderson Carneiro, que soube “escutar” as minhas ideias e, com toda paciência, indicou o caminho possível para a monografia. Este trabalho é resultado da nossa interação.

A todos da administração do curso, principalmente a Amanda e ao Jaylson, que souberam criar as condições suficientes para possibilitar a tranquilidade dos nossos estudos, sem ela, nada estaria escrito nestas folhas.

Aos professores do curso, em especial ao Leonardo Avritzer, por auxiliarem na reflexão de cada um de nós, sobre a recente democracia em que vivemos, base importante para todos nós, tanto no trabalho, como para pensar em nossa atuação na vida política de nosso país.

Aos colegas do curso, que mesmo de longe, criaram alternativas para estarmos “ligados” e pudéssemos nos sentir como uma turma.

Aos meus colegas de agencia, que me apoiaram e ajudaram, e que muitas vezes, sofreram com minhas preocupações e ansiedades em relação à pós-graduação. Este trabalho também tem um pouquinho de vocês.

Enfim, a cada pessoa que compartilhou comigo meus pensamentos neste período, e possibilitaram a realização deste trabalho.

*"Tudo que é preciso para o triunfo do mal é  
que as pessoas de bem nada façam."*

*Edmund Burke*

**SOARES, SAMIRA IASBECK DE OLIVEIRA. A evolução dos mecanismos de democracia participativa nas políticas ambientais nas últimas décadas, 2012, 55p Monografia (Pós-graduação) Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2012.**

## **Resumo**

No Brasil, na década de 80, houve um fortalecimento dos Conselhos como arranjo institucional que propicia a participação social. Apesar da proliferação dos Conselhos nas últimas décadas, é preciso avaliar a qualidade dessa participação social. Desde esse período algumas políticas ambientais foram lançadas, podemos citar as principais: a Política Nacional de Meio Ambiente PNMA; a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH; a Política Nacional de Saneamento Básico -PNSB e a Política Nacional de Resíduos Sólidos-PNRS.

Porém, tais políticas foram elaboradas e implementadas em épocas diferentes. Esta pesquisa analisa o nível de democrático ao longo do tempo nas quatro principais políticas citadas (PNMA, PNRH, PNSB e PNRS), de acordo com os desenhos institucionais dos mecanismos de democracia participativa (Conselhos) previstos em seus marcos legais, e contextualizando cada uma delas como parte de um processo histórico para identificar a tendência do país quanto a participação social na área ambiental, alertando para uma possível diminuição do grau democrático de tais políticas.

**PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICAS AMBIENTAL; CONSELHOS; DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

## **Abstract**

In Brazil, in the 80s, there was a strengthening of the Councils as institutional arrangement that promotes social participation. Despite the proliferation of Councils in recent decades, it is necessary to evaluate the quality of social participation. Since that time some environmental policies were launched, we mention the main ones: the National Environmental Policy PNMA, the National Water Resources Policy-PNRH, the National Sanitation Policy PNSB-and National Solid Waste Policy -PNRS.

However, these policies were developed and implemented at different times. This research analyzes the level of democracy over time in four key policies mentioned (PNMA, PNRH, PNSB and PNRS), according to the designs of institutional mechanisms for participatory democracy (Councils) provided in their legal frameworks and contextualizing each them as part of a historical process to identify the tendency of country about social participation in the environmental area, warning of a possible decrease in the level of such democratic policies.

**KEYWORDS: ENVIRONMENTAL POLICIES; COUNCILS; PARTICIPATORY DEMOCRACY.**

# SUMÁRIO

## Sumário

Resumo.....	5
Abstract .....	5
SUMÁRIO.....	6
INTRODUÇÃO.....	8
Capítulo 1 .....	11
Democracia de alta intensidade e seus desenhos institucionais.....	11
Introdução .....	11
1. A recente democracia brasileira .....	12
2. Sobre os desenhos institucionais para implementação da democracia de alta intensidade no Brasil.....	15
Capítulo 2 .....	20
Política Ambiental e participação da sociedade civil: A Lei 6938/81 e seu desenho institucional .....	20
Introdução .....	20
1. A relação homem-natureza no imaginário ocidental e o surgimento de movimentos sociais.....	20
2. Crise ambiental, movimentos sociais e o contexto brasileiro .....	23
3. Política Nacional de Meio Ambiente e desenho institucional e o seu potencial democrático.....	25
Capítulo 3 .....	29
Política Nacional de Recursos Hídricos e participação da sociedade civil: A Lei 9433/97 e seu desenho institucional.....	29
Introdução .....	29
1. Breve história da PNRH.....	29
2. Desenho institucional do Conselho Nacional de Recursos Hídricos –CNRH e dos Comitês de Bacia Hidrográfica –CBH .....	33
3. O potencial democrático dos CBH´s segundo as características relacionadas à participação no Comitê. ....	37
Capítulo 4 .....	39
Política Nacional de Saneamento Básico, Política Nacional de Resíduos Sólidos e participação da sociedade civil: As Leis 11.445/07 e 12.305/10 e seus desenhos institucionais .....	39
Introdução .....	39
1. Breve história da PNSB e da PNRS.....	39
2. As PNSB e a PNRS e seus respectivos desenhos institucionais participativos .....	42

3. O potencial democrático dos Conselhos de Saneamento da PNRS segundo as características selecionadas .....	46
Conclusão .....	48
Bibliografia .....	52

## INTRODUÇÃO

A participação é um tema muito importante para os brasileiros, que saíram faz pouco tempo da ditadura e estão consolidando a democracia, alcançada com a luta de vários movimentos sociais, dentre eles o movimento ambientalista.

Espaços de participação cidadã foram criados e fomentados desde a década de 70 com o intuito de dar permeabilidade aos interesses da sociedade dentro do Estado, para atender a demanda reprimida da sociedade<sup>1</sup> por participar das decisões estatais. Muitos Conselhos foram criados desde então como alternativa dentro das políticas públicas para o exercício da participação.

Em 1981 surge a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, que cria o CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo, inovando tanto na forma de compreensão do ambiente como no desenho institucional proposto para o setor. É importante ressaltar que a presença da sociedade civil organizada no CONAMA traz novos contornos para a política ambiental. As resoluções emanadas por esse órgão podem exprimir os anseios de vários segmentos, inclusive dos movimentos sociais que lutaram e conseguiram uma mudança importantíssima, explicitar a percepção ambiental como uma interação físico, química e biológica que permite e abriga a vida. Os elementos ambientais (fauna, flora, ar, solo, água, etc) agora são visto como interdependentes.

Já em 1997, a participação social ganha reforço com a promulgação da Lei 9433, a Política Nacional de Recursos Hídricos-PNRH, em cuja estrutura são previstos os Conselhos e Comitês, que além de terem a função deliberativa, também tem competência para a tomada de decisão, podendo influenciar diretamente na gestão da água doce, bem ambiental de vital importância. Por outro lado, a criação de uma Política Nacional de Recursos Hídricos pode ser compreendida como um retorno à segmentação dos elementos ambientais.

Nos últimos anos duas outras leis surgiram, tratando dos segmentos de meio ambiente, a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos

---

<sup>1</sup> O termo sociedade civil tem diversos significados, em épocas diferentes. Neste trabalho chamaremos de sociedade civil todos aqueles que não estão atuando em nome do estado ou das empresas.



Sólidos, que parecem confirmar o retorno ao tratamento específico legal para os elementos constituintes do meio ambiente.

No que se refere à participação social, a Política Nacional de Saneamento Básico-PNSB expressa a possibilidade de o controle social ser exercido por meio de um Conselho Consultivo que conta com a participação dos usuários de serviços públicos. Enquanto, a política Nacional de Resíduos Sólidos- PNRS apesar de prevê a participação social como todas as anteriores, não deixa claro dentro da lei o desenho institucional. O Decreto 7404/2010, que regulamenta a PNRS cria dois comitês, um interministerial e outro orientador, ambos apenas constituídos por ministérios e que valorizam mais o discurso técnico.

Além de permitir uma análise se a democracia participativa está ganhando mais espaço, o desenho institucional de cada uma dessas políticas também permite averiguar se a questão ambiental está sendo tratada sob a luz do mesmo projeto político. Segundo Dagnino (2004) dois projetos de implementação de participação da sociedade nas políticas públicas convivem no Brasil, o primeiro com origem de movimentos sociais que lutam realmente por uma democracia participativa e o compartilhamento de poder nas decisões políticas e outro que pretende apenas transferir a execução dos serviços para a sociedade civil.

É preciso averiguar, portanto, se realmente na área ambiental, uma das que mais lutou pela democracia no país, o nível de participação social vem decaindo em importância e, caso seja verificado tal fenômeno, é preciso dar-se o alerta: é este mesmo o caminho que se quer seguir? Será que se está desviando o caminho?

A análise vai ser feita principalmente pela análise de documentos legais e pela bibliografia do setor, dialogando com os autores FUNG (2004) e AVRITZER (2008) que darão subsídio para analisar a relação entre desenhos institucionais e a participação democrática.

No aspecto legal, serão analisadas as leis e os decretos que formam o arcabouço legal das principais políticas nacionais ambientais (PNMA, PNRH, PNSB e PNRS), avaliando se o desenho institucional favorece a participação democrática e em qual nível, contextualizando cada uma delas como um processo histórico para tentar identificar uma tendência do país quanto a participação social dentro dos Conselhos previstos nas políticas públicas ambientais citadas.

Para tanto, o trabalho foi dividido em 4 capítulos:

1. Reflexão sobre o marco teórico e a democracia no Brasil nas últimas décadas;
2. Análise sobre desenho institucional da PNMA e seu potencial democrático;
3. Análise sobre desenho institucional da PNRH e seu potencial democrático;
4. Análise sobre desenho institucional da PNSB e PNRS e seus potenciais democráticos;

Finalmente, na conclusão do trabalho, encontrar-se-ão as respostas às seguintes perguntas: os desenhos institucionais previstos nas políticas citadas favorecem a democracia participativa? Analisando-os, historicamente, é possível verificar uma tendência em ampliar ou restringir a participação da sociedade civil nas políticas ambientais? A segmentação do tema em várias políticas diferentes permite uma participação maior ou menor?

# Capítulo 1

## Democracia de alta intensidade e seus desenhos institucionais

### Introdução

Atualmente, o debate sobre a democracia tem sido realizado considerando duas dimensões: a democracia de alta intensidade (democracia participativa) e a de baixa intensidade (democracia representativa).

A democracia representativa, também denominada como democracia de baixa intensidade ou concepção hegemônica de democracia (SANTOS e AVRITZER, 2002), surgiu como forma de permitir que o cidadão participasse da vida política. Com um grande número de cidadãos, ficaria impraticável uma democracia direta como a da Grécia antiga. A representação foi a forma que encontraram para que todos os cidadãos pudessem, pela escolha de representantes, tomar parte de forma indireta no processo político. Permite, assim, uma penetração global da democracia. Os críticos à democracia de baixa intensidade afirmam que ela alcança apenas aspectos formais, tendo Rousseau como eminente representante, para quem na democracia representativa o homem é livre um vez a cada quatro anos, somente quando das eleições gerais, ao votar.

Já a outra dimensão, a democracia participativa, ou democracia de alta intensidade, defende o caráter objetivo da pluralidade humana. Para Santos e Avritzer (2002), a concepção contra-hegemônica de democracia atua com uma abordagem experimentalista, observa-se a preocupação com a emancipação social. Para efetivação da democracia de alta intensidade, a política plural é implementada a partir de espaços que permitam a discussão e deliberação acerca de temas de interesse da comunidade envolvida, sendo que a arena política passa a ser ocupada pelos cidadãos de maneira direta e ampla (AVRITZER, 2000).

O Brasil atualmente conta com mecanismos institucionais que podem ser relacionados à dimensão da democracia de alta intensidade, que foram incluídos em diversas políticas públicas nos anos 90, inclusive com arranjos institucionais muito interessantes e peculiares (AVRITZER, 2008).

Neste capítulo pretende-se estabelecer um diálogo entre a história recente da democracia de nosso país com os arranjos institucionais que estão, cada um a seu modo, implementando a participação direta dos cidadãos nos processos políticos.

## 1. A recente democracia brasileira

No Brasil, o período entre os anos 70 e 90 foi marcado por dois fatores que culminaram na mudança no modelo de governança do Estado: a) mobilização social para expressar o desejo de participação nas tomadas de decisão política e b) uma série de mudanças administrativas, legais e institucionais, configurando uma transição entre um modelo centralizador e autoritário de governo para um modelo descentralizado que se baseia na abertura para a participação democrática.

Desde a Assembleia Constituinte várias demandas sociais foram sendo escutadas e aceitas, principalmente as demandas que solicitavam uma maior interação com o Estado. Assim a Constituição Federal de 1988 acabou por transparecer e requerer que vários instrumentos fossem implementados. Houve um alargamento do rol dos direitos sociais, como por exemplo, o direito à moradia (BRASIL, et al, 2010, b).

A Constituição Federal também engendrou um movimento de descentralização das políticas públicas, principalmente nas políticas públicas urbanas, o que foi sendo ressaltado na legislação infraconstitucional, como o Estatuto das Cidades. Apesar do processo de descentralização do federalismo ainda guardar muitas ambiguidades e tendências de centralismo por parte da União, não se pode esquecer a diretriz constitucional de fortalecer o poder local (BRASIL, et al, 2010, b).

Outra inovação constitucional que se refere às políticas públicas foi o aumento de instrumentos de participação social: ação civil pública, ações populares, referendo e plebiscitos, iniciativa popular de leis.

Muitos canais de participação foram sendo criados para atender às imposições constitucionais por maior participação da sociedade nas tomadas de decisões.<sup>2</sup> Assim, desde ouvidorias até arranjos institucionais específicos (como conselhos e orçamento participativo) foram sendo implementados, atendendo às

---

<sup>2</sup> Art. 37(...)§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

demandas populares e constitucionais. Cabe destacar a formação de colegiados e conselhos inseridos na gestão pública, como os conselhos de assistência (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.), dos conselhos de criança e adolescente (Lei Federal nº 8.069/90.), os conselhos de saúde (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.). Avritzer (2008:3) fala dessas formas como “instituições participativas”<sup>3</sup>, ou seja, “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas”.

A participação da sociedade civil dentro dos novos espaços públicos de interação e negociação emerge como um ingrediente importante dessa mudança qualitativa, ao lado da descentralização do poder. Essa mudança está relacionada com o “questionamento sobre o papel do Estado como *principal agente indutor das políticas sociais*.”(JACOBI, 2000:27)

A formação dos conselhos, uma forma comum que muitas políticas públicas adotou para institucionalizar a participação da sociedade, exigidas pelos dispositivos constitucionais e legais, nem sempre faz com que haja efetividade da participação. Isso porque os gestores públicos ainda não estão acostumados a partilhar seu poder de decisão (JACOBI, 2006) e, ainda, como Avritzer (2008) alerta, mesmo que o desenho institucional seja perfeito, existem fatores contextuais, muitas vezes até locais que contribuem para que um mesmo conselho de política urbana, por exemplo, seja mais participativo em uma cidade do interior de Minas Gerais que em outra cidade no interior da Bahia.

Um dos fatores contextuais pode ser a própria cultura política local. Ao descentralizar a política pública, pode não diminuir a corrupção ou aproximar as pessoas da tomada de decisões políticas. Ainda precisa avaliar o risco de empoderar uma elite local corrupta, ou mesmo criar participação ilusória, manipulando as pessoas ou o processo de decisão. A descentralização deve assegurar a transparência, e a capacidade de fiscalização. Se vir desacompanhada de uma cultura política participativa, faz com que haja diferenças das diversas formas de descentralização de políticas, na Bahia, em São Paulo ou em Minas Gerais, no caso do Brasil

---

<sup>3</sup> O Orçamento Participativo (OP) é uma instituição participativa diferenciada, depende muito mais da vontade política do gestor. Sua importância no processo democrático brasileiro pós-ditadura é indiscutível. Porém, como o foco deste trabalho são os Conselhos, não se deteve em estudar mais os OP's.

(BRANNSTROM, 2004; CLEAVER e FRANKS, 2005, SHORDT, 2006; SOARES, 2010).

É bom fazer um alerta. Apesar da aparente unicidade, a demanda por novos mecanismos de participação da sociedade civil na política, no período de redemocratização, encobre dois diferentes projetos: o projeto político da esquerda, que vinha lutando pela democratização e participação e o projeto neoliberal que propõe um Estado mínimo, da aparente “confluência perversa”(DAGNINO, 2004) existem enormes diferenças entre eles.

O projeto político da esquerda no Brasil é fruto da luta contra a ditadura, pelos direitos humanos, que enfrentaram anos sob o manto pesado dos militares em busca da democracia e de espaços de participação política. Com a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, tem-se um marco juspolítico, que fundamenta as diversas experiências participativas como os Conselhos de Políticas Públicas e o Orçamentos Participativos, que foram se multiplicando na última década. Porém, nem todos os espaços de participação propõem um verdadeiro compartilhamento do poder de decisão na elaboração das políticas públicas, mas tão somente transferem a sua execução.

Com a eleição do Collor para presidente, inicia-se um projeto neoliberal que atinge seu ápice com o governo de Fernando Henrique Cardoso e sua proposta de reforma do Estado que dentre outras coisas, prevê a desestatização de vários serviços públicos que passam a ser executados por entidades privadas.

Alguns desses serviços são executados pelas Organizações Não Governamentais-“ONG’s”, figura amorfa<sup>4</sup>, que se fortalece na década de 90, chegando a ser confundida com sociedade civil. Isso se deve, em parte, pela valorização dessas entidades como interlocutoras legítimas, consideradas pelo Estado, que pressupõe uma articulação das “ONG’s” com os setores sociais de onde surgem, mas nem sempre esse vínculo se traduz em uma real representatividade.

Outra contribuição para a notoriedade das “ONG’s” está no próprio projeto neoliberal, que propõe o mercado como alternativa para tratar da cidadania, diante da ausência do Estado, reduzindo a cidadania em uma espécie de solidariedade para com os pobres, retirando o caráter político do tema.

---

<sup>4</sup>Amorfa aqui significa sem as características que dão especificidade a uma entidade dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Porém, muitas das ONG's tem um espírito ou corroboram com o movimento político de esquerda, fazem parte da sociedade civil que foram se consolidando na luta pela democracia no país. É preciso identificar o espírito das instituições e seu alinhamento com cada um dos projetos políticos citados e, é claro, verificar quais participam de cada política pública.

Outro grande problema que advém da confluência perversa está no fato de que vários espaços de participação não propõem um verdadeiro compartilhamento do poder de decisão na elaboração das políticas públicas, mas tão somente transferem a sua execução, corroborando com o projeto neoliberal e não com o projeto democratizante e de participação da esquerda.

Ambos os projetos políticos (de esquerda e de direita) “*requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (DAGNINO, 2004), esta aparente confluência pode fortalecer a ideia de um Estado mínimo, o projeto neoliberal, com transferência da execução para a sociedade, sem contudo democratizar as decisões e proporcionar o compartilhamento do poder. É dizer, na aparência os projetos políticos são coincidentes, mas na essência propõem concepções diferentes de como deve ser a vida<sup>5</sup>. Esse cuidado no olhar e analisar qual é o real sentido da participação da sociedade civil em cada política pública no Brasil pode esclarecer possíveis frustrações dos cidadãos e dos gestores públicos, além de impedir desvios perversos nos caminhos propostos. Ou seja, se um conselho tem apenas funções consultivas, sua capacidade de compartilhar o poder fica prejudicada e, em conjunto com outras informações contextuais pode indicar que dentro da política pública o projeto neoliberal teve mais força que o projeto democrático (democracia de alta intensidade).

## **2. Sobre os desenhos institucionais para implementação da democracia de alta intensidade no Brasil**

Como saber se um determinado desenho institucional fomenta a participação dentro de uma política pública, ou melhor, se é coerente com a democracia de alta intensidade?

---

<sup>5</sup>DAGNINO, 2004 deixa claro a sua concepção de projeto político a qual aderimos para fins deste trabalho: “Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” (Dagnino, 2004:98).

Na tentativa de responder a tal pergunta, alguns autores se voltaram para estabelecer critérios e formas para comparar e analisar as instituições participativas. Fung (2004) trabalha com o que chama de minipúblicos, formas intermediárias de instituições democráticas, que reúnem os cidadãos para deliberações públicas, promovendo legitimidade das decisões, além de fomentar a accountability, justiça social, governança efetiva e mobilização popular.

Fung (2004) se volta para analisar as características dos minipúblicos. A primeira característica está relacionada à educação: os cidadãos em diálogo podem tratar de temas políticos, emergindo e espelhando as desigualdades sociais, ao mesmo tempo colocando todos em interação, possibilitando a aprendizagem social.<sup>6</sup>De forma geral os minipublicos são deliberativos, mas também podem ser apenas consultivos. Muitas vezes problemas complexos, como os ambientais, exigem cooperação para a resolução participativa de problemas, necessitando um relacionamento contínuo entre o estado e o público. Outros minipúblicos servem como meios para incorporar às agendas públicas as demandas dos cidadãos de forma mais direta.

Além da educação, Fung (2004) também analisa a seleção ou recrutamento nos minipublicos. Existe uma seleção natural dos que podem participar, os que têm melhor condição de vida tem uma facilidade maior em participar. Ou seja, mesmo que seja facultado a igualdade de participação, as desigualdades da vida não permitem uma igualdade na participação de todos os setores da sociedade. Sugere, Fung, para atenuar este fato pode ser a feita a escolha de forma demográfica dos representantes ou fornecer subsídios para os cidadãos de baixa renda poderem participar. E, ainda, outra influência importante, os bens que são distribuídos podem influir na seleção voluntaria dos participantes do minipúblico. Por exemplo, cidadãos de um bairro com muitos assaltos podem ter mais interesse em participar de um minipublico sobre segurança pública e não ter interesse algum em participar de minipúblicos que defendem o patrimônio histórico.

Outra característica a ser analisada é o tema e escopo da deliberação. Temas que são muito técnicos não precisam tanto de insights ou informações dos cidadãos para

---

<sup>6</sup>“Em um minipúblico que lida com esses problemas de representação, razoabilidade e informação, a conversação entre os cidadãos melhoraria dramaticamente a qualidade de sua opinião pública.” (FUNG, 2004:176)



deliberar, mas os cidadãos podem oferecer legitimidade e controle social. Portanto, se constituir um minipúblico nesse contexto, precisa-se avaliar qual o seu objetivo.

A quarta característica a ser analisada em um minipublico seria qual a forma da deliberação. A escolha deve ser feita pelas razões mais convincentes, ou como Habermas propõe a escolha deve ser feita pelo melhor argumento. Afinal, decisões “resultantes da deliberação podem ser mais justas e legítimas porque resultam de razões ao invés de vantagens arbitrárias. Elas podem ser mais sábias porque permitem que um espectro amplo de perspectivas e informações sejam sondadas conjuntamente. As discussões podem auxiliar os indivíduos participantes a aclarar suas próprias visões.” (FUNG, 2004:179).

Dentro dos minipublicos para se assegurar que a deliberação seja precedida de uma discussão em que todos possam se expressar, mesmo aqueles que teriam maiores dificuldades, um facilitador poderia exercer essa função.

A quinta característica se preocupa em analisar a periodicidade dos encontros do minipúblico de acordo com a sua função. A sexta característica analisa o grau de envolvimento (engajamento) dos cidadãos no minipublico, aqueles que possuem pessoas que tem interesses em jogo teriam maior sustentabilidade ao longo do tempo, apesar de começarem com posições fixas e mais apaixonadas.

A sétima característica se preocupa com o empoderamento, que só é possível quando as suas decisões influenciam as decisões públicas. É importante ressaltar que nem todos minipublicos devem ser empoderados. Aqueles que não tem uma reivindicação legítima ou quando a qualidade das suas deliberações é muito pobre ou o tema muito importante o que seria insensato ou injusto deixar que minipublicos tomassem decisões políticas nestas situações. Porém, se o minipublicos fizerem parte de uma estrutura de governança ou de resolução de problemas, então o empoderamento será um resultado esperado da deliberação pública para diminuir o déficit democrático.

Quanto a oitava característica a ser analisada, o monitoramento, é preciso considerar se o minipublico é capaz de despertar interesse de participação ao longo do tempo. Neste caso, ele será capaz de gerar um aprendizado coletivo. Um segundo resultado é a accountability, monitoramento das decisões públicas, aumentando a transparência, a legitimidade e boa fé.

Avritzer(2008) ao analisar especificamente as instituições participativas brasileiras, orçamento participativo, conselhos e audiências públicas, distingue as diferenças entre os três desenhos:

**“É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.”**  
(AVRITZER, 2008: 44; grifo nosso).

Ademais, Avritzer (2008) alerta que para sua análise as instituições não são apenas as constituídas formalmente, ele rompe com lógica dicotômica de oposição entre participação e institucionalização. Para Avritzer (2008) instituições participativas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” e que podem ser constituídas de três formas: a) desenho participativo de baixo para cima, orçamento participativo; b) processo de partilha de poder, número menor de atores sociais, determinado por lei e prevê sanções em caso de inexistência; c) ratificação pública, não há participação no processo de tomada de decisão, apenas há um referendo público.

Avritzer (2008) alerta para uma análise que vai além da instituição participativa em si, incluindo alguns fatores exógenos, ou melhor, contextuais.<sup>7</sup> Propõe, portanto três variáveis para analisar os arranjos participativos: “iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008: 46)

Para Avritzer (2008), o sucesso de um processo participativo está na articulação entre desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política em implementar desenhos participativos. Daí as diferenças entre os orçamentos participativos de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre. Cada um dos três modelos

---

<sup>7</sup>“No caso do OP, a sua experiência em Porto Alegre mostra, tal como a literatura já apontou, a iniciativa do governo em propor o desenho (SANTOS, 2002; ABERS, 2000); uma forte organização prévia da sociedade civil (AVRITZER, 2002b; BAIOCCHI, 2005) e a persistência da vontade política do governo em implementar a política participativa (WAMPLER e AVRITZER, 2004). No caso dos conselhos de política, em especial dos conselhos de saúde, é possível apontar algo semelhante em relação à sua implementação em São Paulo. Ela é dependente da existência de uma forte organização da sociedade civil na cidade (SADER, 1988; COELHO, 2004; AVRITZER, 2009, no prelo), assim como da vontade política do governante. No entanto, uma variável importante diferencia os conselhos de saúde do OP: a existência de sanções no caso de não implementação. Se ainda levamos em conta uma terceira experiência, a dos Planos Diretores Municipais (PDM), percebemos uma terceira combinação entre as três variáveis: os PDMs são a instituição participativa menos dependente da vontade do governo, ainda que dependam do nível de organização da sociedade civil, tal como mostram as experiências recentes de Belo Horizonte, São Paulo e Salvador (MILANI, 2005; AVRITZER, 2009, no prelo).”(AVRITZER, 2008: 46).

adotados no Brasil tem seu grau de efetividade, relacionado ao contexto em que se encontra.

Conclui Avritzer(2008), que desenhos de baixo para cima são mais democratizantes e distributivos, como os que são Orçamento Participativo, mas também os mais vulneráveis aos ímpetos da sociedade política; os desenhos de partilhas são democratizantes, quando a sociedade civil é suficientemente forte para fazer oposição à sociedade política que não deseja fazer processos de participação, enquanto os casos de ratificação tem sua efetividade quando é necessário que haja confirmação pelo poder judiciário ou pelo ministério público, quando do cumprimento de um dispositivo legal que imponha a participação.

Articulando as características de um arranjo institucional a ser avaliado quanto ao grau de democracia participativa de Fung e de Avritzer, em cada desenho institucional de conselhos previstos nas políticas públicas de meio ambiente, de recursos hídricos, de saneamento básico e de resíduos sólidos, considerando sempre o histórico dos movimentos sociais e construção da política do setor (qual o projeto político?), pretende-se destacar os seguintes pontos:

- a) Existe participação da sociedade civil no conselho?
- b) Qual o tipo de participação? Quem da sociedade civil participa? Existe predominância do discurso técnico?
- c) Qual a competência do conselho? Apenas consultiva ou deliberativa também?
- d) Existe um esforço por parte do Estado para implementar a participação social? A lei exige do Estado a implementação, deixando claras as competências e a composição do conselho?

Da análise desses itens, pretende-se identificar o direcionamento das políticas ambientais brasileiras quanto à democracia de alta intensidade, ou seja, o que os desenhos institucionais podem indicar quanto ao papel da sociedade civil nas questões ambientais.

## Capítulo 2

# Política Ambiental e participação da sociedade civil: A Lei 6938/81 e seu desenho institucional

## Introdução

Apesar da degradação ambiental não ser uma novidade no comportamento humano, seu impacto só se tornou uma preocupação social e política no século XX, inspirando movimentos sociais em todo o mundo. Certo é que a relação homem-natureza, principalmente no mundo ocidental, foi fundamentada na exploração e dominação. Porém, com a Revolução Industrial, esta cultura ganhou meios suficientes para causar o que convencionou a se chamar de crise ambiental<sup>8</sup> (SOARES, 2009). E, antes mesmo que a crise ambiental tivesse uma conotação global/holística, a natureza já contava com defensores e com movimentos dentro da sociedade ocidental que preconizavam a preservação ou a conservação. Ou seja, a história do ambientalismo é antiga e, neste capítulo se fará a relação da história da relação homem-natureza no Brasil e a Política Nacional de Meio Ambiente, passando por 3 pontos: a) a relação homem-natureza no imaginário ocidental e o surgimento de movimentos sociais; b) crise ambiental, movimentos sociais e democracia brasileira pós ditadura; c) a Política Nacional de Meio Ambiente e os espaços de democracia participativa.

### 1. A relação homem-natureza no imaginário ocidental e o surgimento de movimentos sociais

O cristianismo e principalmente o capitalismo foram utilizados ou mesmo deturpados para levar o antropocentrismo ao extremo. O propósito dos homens era conseguir domesticar o mundo selvagem, do qual perdera o controle após o pecado original (THOMAS; 1983).

A crença de que havia uma separação fundamental dos homens dos demais seres permitiu que a exploração da natureza fosse justificada. Porém, pairava sobre a sociedade uma discordância sobre o que marcava a diferença entre os homens e

---

<sup>8</sup> “O mundo está vivendo uma crise da pós-modernidade<sup>8</sup>, no aspecto ambiental<sup>8</sup>, ela é representada pela diminuição dos recursos naturais, pelas grandes catástrofes ambientais e pela possibilidade de extinção da espécie humana.” (SOARES, 2009: 15).

os animais, surgindo alguns critérios: a figura da propriedade, as características humanas da fala, da razão e da religião, dentre outros.<sup>9</sup>

No imaginário social resta reforçada a polarização do ser humano e dos animais. Bacon e Descartes acabaram por oferecer o último passo para a separação do homem da natureza, permitindo a dominação de forma ilimitada (THOMAS, 1983; OST, 1995):

Tudo o que pudesse aproximar o homem de um animal era tratado com horror e desdém, como forma de proteger a frágil linha de diferenciação estabelecida. Nesta época que surgem os xingamentos utilizando as figuras dos animais como sendo pejorativa, por exemplo, a expressão até hoje utilizada: “você é um burro!”.<sup>10</sup>

Os sentimentos em relação aos animais acabavam por ser uma projeção da relação com os demais seres humanos. Os animais eram fonte de referência identificatória para os homens, permitindo vários significados simbólicos<sup>11</sup>.

Da mesma forma que foi constituída uma diferença dos europeus com os animais, servindo dessa marca como justificativa, havia também a dominação dos selvagens como os índios e negros, das mulheres, legitimados pela crença de que não eram “humanos”, não tinham alma e tinham hábitos animais.<sup>12</sup>

Essa forma de se relacionar parece que ecoou dentro da sociedade<sup>13</sup> :

---

<sup>9</sup> É interessante salientar que outras cosmologias não diferenciam da mesma forma os homens dos não humanos. “Com efeito, diferentemente do dualismo mais ou menos irredutível que, em nossa visão moderna do mundo, rege a distribuição dos humanos e dos não humanos em dois campos ontologicamente distintos, as cosmologias amazônicas exibem uma escala dos seres, em que as diferenças entre os homens, as plantas e os animais são de grau e não de natureza.” (DESCOLA, 2000) Esse dualismo é característico da sociedade ocidental que tem como herança a cultura da Europa, cristã, judaica, protestante, capitalista, individualista...

<sup>10</sup> A semelhança do homem com o animal era dada como algo inaceitável socialmente: “Até mesmo nadar era bestial, pois, além de ser aos olhos de muitos puritanos uma forma perigosa de semi-suicídio, representava um método não-humano de locomoção.” (THOMAS, 1983: 46).

<sup>11</sup> “A criação bruta proporcionava o ponto de referência mais acessível para o contínuo processo de autodefinição humana. Sem serem iguais ao homem, nem completamente diferentes, os animais ofereciam uma reserva quase inesgotável de significados simbólicos.” E, mais adiante: “O homem atribuía aos animais os impulsos da natureza que mais temia em si mesmo”(THOMAS, 1983:48).

<sup>12</sup> A justificativa da dominação dos negros e índios estava baseada na ausência de tecnologia, língua cognoscível e da religião cristã. As crianças deveriam ser dominadas porque ainda não tinham controle sobre suas ações e, as mulheres, porque se aproximavam dos animais. (THOMAS, 1983: 49 e ss).

<sup>13</sup> O próprio autor ressalta que não era uma unanimidade essa forma de relacionar, existiam pessoas que não pactuavam com esses comportamentos e se sentiam culpados. Foi desses descontentamentos que pode surgir uma outra forma de pensar o mundo.

“O boi, como costumavam dizer os gregos, era o escravo do pobre; e mesmo o mais mísero latoeiro ambulante tinha um cão em seus calcanhares no qual desferir o pontapé indicava sua superioridade. As classes subalternas, refletia Mary Wollstonecraft em 1792, tiranizavam os animais, ‘para vingar os insultos que **são obrigadas a suportar de seus superiores.**’” (grifo nosso) (THOMAS, 1983:60)

A partir de 1800 algumas pessoas começavam a questionar esta forma de ver o mundo, o lugar que o homem ocupava e sua relação com os demais seres. Do desprezo surge o amor pelos animais e plantas, corroborado principalmente pela industrialização.

A poluição de Londres foi uma das causas dessa mudança. A cidade envolta em fumaça causava várias doenças e tinha um aspecto feio, fazendo do campo um lugar mais agradável, o que muitas vezes era algo ilusório<sup>14</sup>. Um outro discurso era construído, uma outra crença: “Deus fizera o campo, o homem a cidade.” (THOMAS, 1983:297)

O campo significa a fuga das cidades, um refúgio, sentimento que cresceu de acordo com o crescimento das cidades e indústrias, refletindo, “*o desconforto gerado pelo progresso da civilização humana; e uma relutância em aceitar a realidade urbana e industrial que caracteriza a vida moderna.*”(THOMAS, 1983:392)

A natureza selvagem passa a ser algo benéfico, espiritualmente e moralmente bom. Até a jardinagem sofreu influencia disso: plantas selvagens passam a ser consideradas belas, e se faziam expedições para encontrá-las, havendo, muitas vezes, competições entre os colecionadores. Deixar os campos sem cultivar virou a nova moda, mas isso só podia acontecer quando não houvesse necessidade de plantar e não houvesse fome.

As espécies começavam a ser consideradas raras, surgindo um movimento das pessoas que faziam as expedições (os amigos das plantas e animais selvagens) para a preservação da espécie. A apreciação da beleza da natureza começa a

---

<sup>14</sup> A visão do campo de forma romântica (a ilusão que socialmente era construída por pintores, romancistas e etc.) esquecia fatores práticos como a vida difícil do camponês, a riqueza que era produzida... (THOMAS, 1983:294)

exigir maiores conhecimentos de história, literatura, geografia. Paralelamente, existia um comércio de animais e plantas exóticas, viagens e expedições para busca de espécimes raras, o que significa circulação de mercadorias, prestação de serviços.

Agora a crença religiosa modificou radicalmente, posto que Deus tinha como propósito que todas as espécies continuassem na Terra. Outro fato também corrobora para a preservação das espécies: a descoberta e valoração de suas utilidades para os propósitos humanos, como mérito dos cientistas. Os estudiosos da História Natural tiveram também um importante papel, pois que seus objetivos iam além da utilidade, mesclando motivações de ordem intelectual, estética e religiosa.

A partir dos primeiros impactos pós-revolução industrial, movimentos que hoje consideramos ambientais começaram a mobilizar as cidades contra a poluição na Europa. Nos EUA dois grandes movimentos surgiram: a) preservacionismo ou “Culto à vida silvestre”, que tem como representantes John Muir e Aldo Leopold, que a propunha a separação de lugares intocados, excluindo o ser humano; b) conservacionismo ou “evangelho da ecoeficiência”, que acredita na capacidade do homem em inventar tecnologias capazes de lidar com os impactos ambientais (modernização ecológica) e na boa utilização dos recursos, seu principal representante foi Pinchot (ALIER, 2007).

Uma terceira corrente identificada mais recentemente por Alier (2007) seria a da justiça ambiental e o ecologismo dos pobres, que percebe o ambiente como condição de sobrevivência e não um culto ao sagrado, principalmente preocupada com os pobres de hoje e não com as gerações futuras. Nos EUA, por exemplo, a justiça ambiental se preocupa com o racismo ambiental, destacando que vários impactos ambientais são sofridos pelas camadas mais pobres da sociedade e, no caso dos americanos, são os negros.

## **2. Crise ambiental, movimentos sociais e o contexto brasileiro**

A crise ambiental no seu aspecto material foi o resultado da intensificação dos impactos negativos pós-revolução industrial, fundamentado na crença que os elementos da natureza serviriam como recursos para a satisfação das necessidades humanas ilimitadas. A diminuição dos recursos, as mudanças climáticas, aquecimento global, as chuvas ácidas, dentre outros eventos suscitaram o questionamento sobre a sobrevivência humana, configurando o que se convencionou a

chamar de crise ambiental, que alerta para a visão holística e interdependente dos sistemas que permitem e abrigam a vida em todas as suas formas (SOARES, 2009).

No Brasil, podemos verificar um processo parecido de transformação da visão sobre relação homem-natureza. No Brasil Colônia, a economia era baseada na exploração indiscriminada de madeira, principalmente o pau-brasil, que esteve sob o risco de extinção já naquela época. Posteriormente, a monocultura de cana-de-açúcar se tornou a grande causa de degradação ambiental.<sup>15</sup> A legislação da época refletiu este comportamento. Inicialmente as leis protegiam alguns elementos da natureza, mas com o intuito de proteger o patrimônio da coroa. Após alguns séculos, legislações fragmentadas protegiam ou regulavam o uso de alguns desses elementos, tais como o Código de Águas, Código Florestal e Código da Fauna.

Na década de 1980, todos os países da América Latina, incluindo o Brasil, tiveram um rápido crescimento econômico à custa de recursos naturais e endividamento externo.<sup>16</sup> Interessante notar que tal período foi marcado por governos ditatoriais. Como resultado desse rápido crescimento, alguns problemas ambientais gerados (frequentes queimadas da Amazônia, a dizimação dos índios e a destruição dos seringais, culminando com a morte de Chico Mendes<sup>17</sup>, isso sem mencionar o desastre ambiental em Cubatão<sup>18</sup>), além da ânsia por maior participação nas decisões políticas, alimentaram o surgimento de diversos movimentos ambientais locais.

Toda a luta democrática, inclusive as que tinham motivação ambiental, que surgiu durante a ditadura encontrou uma sociedade brasileira que almejava pela oportunidade de participar da vida política e exercer a cidadania.

---

<sup>15</sup> No Brasil, sempre houve vozes isoladas que temiam a degradação indiscriminada e defendiam a proteção ambiental, todavia sem alterar a atitude de exploração dos recursos naturais brasileiros nem a relação estabelecida entre o homem e a natureza (MAGALHÃES, 1998).

<sup>16</sup> “Na história da América Latina a década de 80 será conhecida como a década perdida, em flagrante contraste com o impressionante recorde de crescimento (o qual não deve ser considerado sinônimo de desenvolvimento) que caracterizou os trinta anos precedentes. As causas exógenas que acabaram produzindo uma situação tão sombria – a armadilha do endividamento, os termos desfavoráveis do comércio e o neoprotecionismo estimulados pelos países industrializados - não podem ocultar o fato de que o modelo interno de crescimento mediante a desigualdade social já esgotou seus limites, deixando atrás de si tensões sociais exacerbadas pela inflação, fortes danos ecológicos causados pelo uso predatório dos recursos naturais, processos caóticos de urbanização e Estados virtualmente paralisados.” (SACHS, 2002:469).

<sup>17</sup> LANFREDI, 2002.

<sup>18</sup> FERREIRA, 2006.



“A redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, no final dos anos 70, implica na constituição, com muitos percalços, de uma esfera societária autônoma. O surgimento da sociedade civil brasileira está indissolavelmente vinculado não apenas à emergência de movimentos sociais, mas ao processo pelo qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática.” (JACOBI, 1999: 33)

Neste cenário de movimentos ambientais, relatórios científicos, o conceito de meio ambiente como um conjunto interligado de processos físico-químicos que dão suporte à vida (conceito holístico) foi sendo culturalmente e politicamente adotado, posto que conseguia explicar as relações entre as causas e os efeitos difusos da poluição industrial.

Ao lado da pressão da comunidade internacional<sup>19</sup>, muitos acontecimentos locais contribuíram para uma política ambiental integrada e holística que considerasse a interdependência entre os sistemas que sustentam a vida, as políticas públicas ambientais começam um processo de integração, deixando de lado a proteção fragmentada dos bens ambientais.

Em plena ditadura, alguns conselhos ambientais já começam a surgir, como o Conselho de Políticas Ambientais de Minas Gerais (COPAM), em 1977, também foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente- SEMA em 1973 e a promulgação da Lei 6938 de 1981, a Política Nacional de Meio Ambiente, exemplos da grande mudança de enfoque da legislação ambiental.

### **3. Política Nacional de Meio Ambiente e desenho institucional e o seu potencial democrático**

Espaços de participação têm sido criados e fomentados desde a década de 70 com o intuito de dar permeabilidade aos interesses da sociedade dentro do Estado. Muitos Conselhos foram criados desde então como alternativa dentro das políticas públicas para implementar a democracia participativa.

---

<sup>19</sup> Desde os anos 70 a relação homem-natureza tem suscitado preocupações em todo mundo. O alarme dado pelo Clube de Roma, a força dos movimentos ambientalistas, e graves impactos ambientais levaram as questões ambientais para a esfera política (SOARES, 2009)A Conferência da ONU de 72 foi um dos marcos que incentivou o surgimento de políticas ambientais nacionais, inclusive no Brasil.

Em 1981, surge a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, que cria o CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo, cuja função é de *assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.*<sup>20</sup>

É importante ressaltar que a presença da sociedade civil organizada no CONAMA traz novos contornos para a política ambiental. As resoluções emanadas desse órgão podem exprimir os anseios de vários segmentos, inclusive dos movimentos sociais que lutaram e conseguiram uma mudança importantíssima, qual seja, a promulgação de uma lei que trata a questão ambiental como um todo e com o claro objetivo de preservação, deixando de perceber os elementos constituintes do meio ambiente apenas como recursos produtivos e de forma segmentada.

Porém, só depois de quase três anos da publicação da PNMA, que o Conama começa a funcionar, o que vale ressaltar que:

“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 frequente apatia da população com relação à participação são generalizados, resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito nos políticos e nas instituições.” (JACOBI, 2004: 277)

---

<sup>20</sup> Art. 8º Compete ao CONAMA: ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#))I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#))III - ([Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009](#))IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; ([VETADO](#));V - 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; ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama. ([Incluído pela Lei nº 8.028, de 1990](#)) (Lei 6938/81).

Neste início, o espaço para representantes do movimento ambientalista e empresarial dentro do Conama era menor que o número destinado aos representantes do governo. No final dos anos 80 e início dos anos 90, o Conama foi colocado como órgão assessor do Conselho de Governo, enquanto o Collor esvaziava a política ambiental. Foi somente no final da década de 90 que a sociedade civil ganha força no conselho e que algumas “causas” ambientais, como o movimento SOS Florestas ganham relevância política (DINIZ, 2010).

Ademais da questão da representação na sociedade civil, os conselhos ambientais foram se tornando cada vez mais tecnicistas, causado principalmente pelo alargamento da abrangência e diversidade do tema. As razões técnicas acabam por ter mais força que o jogo político. Tal tecnicismo está diretamente relacionado à burocracia governamental, o setor mais forte dentro do Conama, ocupando inclusive a presidência e a secretaria executiva do órgão. (DINIZ, 2010)

Além do Conama e os conselhos estaduais e municipais previstos na PNMA, outros canais de participação estão previstos como as audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental e as conferências ambientais. Quanto às audiências públicas, em sua grande maioria são realizadas formalmente, mas carecem de um maior valor democrático, já que o órgão licenciador não precisa acatar os argumentos da sociedade civil. E, quanto às conferências ambientais, elas tem sofrido descontinuidade, principalmente porque não estão institucionalizadas dentro do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente) e do Singreh (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos)(DINIZ, 2010).

Seguindo a perspectiva de Avritzer (2008), se olharmos para o Conama buscando analisar seu processo participativo devemos analisar a articulação entre desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política em implementar desenhos participativos. Interessante ver a dificuldade de funcionamento do Conama nos seus primeiros anos, afinal, ainda na ditadura não existia a vontade política em implementar os desenhos participativos, a sociedade civil na área ambiental ficou ainda mais organizada com o passar dos anos, principalmente após a Rio 92, ganhando força política e também com posições mais técnicas, o que influenciou as vitórias ambientais do setor na década de 90; quanto ao desenho institucional, a

presença de representantes da sociedade civil, o caráter deliberativo do Conama demonstram o lado mais democrático do conselho. Porém, a direção ser, por lei, sempre ocupada pelo ministro do meio ambiente, acaba por diminuir o grau de participação.

Diante da história e da evolução do Conama, apesar de altos e baixos democráticos, a possibilidade de internalização do conflito ambiental (tensão entre economia e natureza) e o seu manejo pelos próprios envolvidos, diminuindo a judicialização dos problemas ambientais<sup>21</sup>, fazem da sua existência uma inspiração para novos arranjos institucionais, em outras políticas públicas, ou mesmo a melhoria do seu próprio desenho institucional, fortalecendo ainda mais a democracia participativa no Brasil.

Em resumo, o Conama inovou e muito, se analisarmos as características que elegemos no primeiro capítulo, ele possui participação da sociedade civil, o movimento ambientalista assim como os empresários estão representados, e a competência deliberativa demonstram um grau maior de democracia no seu desenho institucional, apesar de sua composição, dentre outros aspectos, ter sido prevista apenas no decreto regulamentador e não na lei. Porém, ao passar dos anos, a valorização do discurso técnico, diminui um pouco o grau de democracia. E a dificuldade encontrada em alguns períodos pelo Conama para exercer sua competência demonstra uma oscilação na vontade estatal de que a política tal qual foi pensada, realmente ficasse efetiva.

---

<sup>21</sup> A baixa judicialização dos conflitos ambientais, ou seja, a possibilidade de lidarem com as questões ambientais dentro do Conama, não transferindo para o Poder Judiciário a responsabilidade pelas soluções, demonstraria que o conselho consegue lidar com as diferenças e dar efetividade para sua existência. É bom lembrar que as decisões judiciais são excludentes, uma parte sai perdendo, enquanto a outra ganha. E, quando se trata de questões ambientais, a necessária flexibilidade para lidar com as incertezas pressupõe que os problemas devam ser tratados de forma cooperativa e não de forma competitiva como são no Poder Judiciário (SOARES, 2010). Por exemplo, o conflito gerado com a construção de Belo Monte está a anos sendo tratados judicialmente, foram várias decisões, porém nenhuma delas conseguiu lidar com o problema que ainda persiste.

## Capítulo 3

# Política Nacional de Recursos Hídricos e participação da sociedade civil: A Lei 9433/97 e seu desenho institucional

## Introdução

A água doce no Brasil não era objeto de preocupação dos políticos até bem pouco tempo. Em um país que possui alguns dos maiores rios do mundo, não era visível a sua escassez. Apenas os conflitos de vizinhança ou aproveitamento da energia elétrica mereciam alguma proteção legal, percebe-se tal fato pelos dispositivos contidos no Código Civil de 1916 e pelo Código de Águas (Decreto 24.643/34).

Com a Constituição Federal de 1988, todas as águas passaram a ser de domínio público, dos Estados ou da União, extinguindo a categoria de águas particulares ou comuns prevista nos diplomas legais citados.

Essa mudança de direção da política pública brasileira foi permeada de movimentos da sociedade civil, como o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB<sup>22</sup>, congressos de pensadores e cientistas da área de gestão de recursos hídricos (SOARES, 2010). Para analisar a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e seu novo direcionamento, este capítulo se dividirá em três partes: a) breve história da PNRH; b) o desenho institucional do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH e dos Comitês de Bacia Hidrográfica – CBH; c) o potencial democrático dos CBH's segundo as características relacionadas à participação no Comitê.

### 1. Breve história da PNRH

Pouco foi o interesse dos governos brasileiros em políticas para gerir a água, acreditando seja na abundância do recurso para uso humano, seja em soluções privadas. Um exemplo disso é a construção da primeira obra de abastecimento público, o Aqueduto da Lapa, em 1723. Foi apenas no século XX, devido à insatisfação popular com a qualidade dos serviços de saneamento e geração de energia, que o poder público assume um papel mais ativo, regulando, fiscalizando e prestando diretamente tais serviços. (ANA, 2007) Nessa época surge o Código de Águas, que privilegia o setor de energia e o discurso técnico. (GUIVANT, JACOBI, 2003) Porém, os problemas que surgiam entre diferentes usuários de águas em regra geral ainda eram resolvidos através de diplomas legais como os “direitos de vizinhança”, prevalecendo os princípios de direito privado em relação aos de direito público. (FREITAS, 2005).

---

<sup>22</sup> Veja mais sobre a história do MAB em IBASE Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais, Rio de Janeiro: IBASE, 2005.

Na década de 70, a degradação dos recursos hídricos pelos dejetos urbanos e industriais começa a preocupar os governantes. Em 1976, em razão dos graves problemas com os rios da região metropolitana de São Paulo, o Estado e o Ministério de Minas e Energia firmaram um acordo para dirimir tais problemas. Devido ao sucesso da interação entre os dois entes, foi proposto a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBH, para promover o uso racional das águas dos rios de domínio da União, com a integração de estudos das diversas instituições que interferissem direta ou indiretamente no uso (POMPEU, 2006).

A participação apenas de representantes do Estado, as ausências de um aparato legal e de recursos financeiros ocasionaram sua paralisação tempos depois. Fato que não retira o mérito de ter sido a primeira tentativa e o início de um processo para modificar a política setorial e centralizadora da gestão pública das águas. As experiências geradas tanto em Minas Gerais como em São Paulo com os CEEIBH puderam fomentar, por exemplo, a criação da Lei Paulista 7663 de 1991, que estabeleceu formalmente os Comitês de Bacia, composto por órgãos do Estado e sociedade civil, os quais já tinham entre suas competências a promoção de entendimentos, acordos, cooperação e conciliação entre os usuários de água. (POMPEU, 2006).

A formação de colegiados e conselhos foi uma das mudanças inseridas na gestão pública, como já foi visto, no período pós-ditadura, fazendo parte do processo de democratização do país. Na década de 80, com a entrada em vigor da Lei 6938/81, Política Nacional de Meio Ambiente, os recursos hídricos passam a se submeter também aos instrumentos de comando e controle, ou seja, de fiscalização e regulação, como o licenciamento ambiental de atividades poluidoras e ao Sistema Nacional de Meio Ambiente –SISNAMA, formado por órgãos colegiados com participação da sociedade civil, muitas vezes minoritária. A institucionalização do SISNAMA procurou inovar nas políticas públicas ambientais, descentralizando e adotando a lógica de colegiados para a gestão.

Uma das maiores contribuições para o processo de mudança de gestão de águas no Brasil foi a Constituição Federal de 1988, que inovou ao extinguir o domínio privado das águas, que passaram a ser bens da União ou dos Estados. Além da publicização, União passou a ter a obrigação de criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH (artigo 21, inciso XIX, CF/88) e a

competência para legislar em matéria de águas e energia elétrica (artigo 22, inciso IV, CF/88).

Em 1997 foi sancionada a Lei 9433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, atendendo à imposição constitucional, baseando-se nos seguintes fundamentos: a) que a água é bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico; b) que a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo, mas em situação de escassez deve priorizar o consumo humano e a dessedentação de animais; c) estabelece como unidade territorial de gestão a bacia hidrográfica; e, d) impõe que a gestão deve ser descentralizada e “*contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.*”(Lei 9433/97, art. 1º, inc. VI).

A estrutura do SINGREH é formada por: a) órgãos colegiados deliberativos, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal e os Comitês de Bacia Hidrográfica; b) órgãos executivos como a Agência Nacional de Águas e as Agências de Águas; c) demais órgãos públicos federais, estaduais e municipais relacionados com a gestão de recursos hídricos.

Todos os órgãos do SINGREH devem trabalhar sob as diretrizes de ação estabelecidas pela PNRH, que são: a imposição de integração com a gestão ambiental, com os sistemas estuarinos e costeiros; articulação com as políticas setoriais (uso do solo, de planejamentos regionais estaduais e nacionais e com os dos setores de usuários; e a articulação da União com os Estados para a gestão de recursos hídricos de interesse comum). Dessa forma, a antiga política setorial estabelecida pelo Código de Águas começa a ser convertida em outro modelo político, com novos requisitos: integração, articulação, descentralização e participação.

A gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água demanda negociações entre os órgãos dos diferentes níveis de governo, os usuários e a sociedade civil organizada. Esta última assume um papel de destaque que anteriormente não tinha nas políticas públicas relacionadas a água, agora fazem parte de colegiados organizados que deliberam sobre as atividades que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas, com o poder de cobrar pelo seu uso através de sua estrutura executiva, representada pelas agências de bacia, ainda pouco implementadas.

E, mesmo as bacias hidrográficas que já contam com o seu CBH são raras as que conseguem representantes da sociedade civil que não estejam vinculados ao Estado de alguma forma, ou ao mundo acadêmico ou, ainda, aos usuários. E, quando é possível conseguir representantes dos interessados nos usos do recurso hídrico de sua bacia hidrográfica, o discurso técnico que ainda persiste na implementação da PNRH acaba por afastar as pessoas que desconhecem tal linguagem. (SOARES, 2010)

Segundo Canali (2002), ao contrário da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, a Lei 9433 privilegia mecanismos econômicos de incentivo ao uso racional e a solução de conflitos adequadas aos interesses de usuários e comunidade, que são identificáveis dentro da unidade de gestão, o que é uma grande inovação nas políticas públicas que até então privilegiavam instrumentos de comando e controle.

Essa mudança foi necessária na visão do governo porque

*“O novo paradigma permite alcançar melhores condições de governabilidade (no sentido do desempenho do Estado) e de governança (na interação com a sociedade), além de oferecer maior transparência, com participação social e compartilhamento de responsabilidades, bem como maior integração e cooperação entre níveis de governo e com a sociedade civil, além da adoção de instrumentos de gestão baseados em incentivos econômicos.”*(ANA, 2007:47)

Em resumo, as inovações que a PNRH trouxe foram: a) a possibilidade participação ativa e mais direta da sociedade civil na gestão das águas; b) a necessidade de ultrapassar as fronteiras político-administrativas dos Estados, para gerir recursos hídricos compartilhados de uma mesma bacia hidrográfica; c) a imposição de integração com a gestão ambiental, com os sistemas estuarinos e costeiros e de articulação com as políticas uso do solo, de planejamentos regionais, estaduais e nacionais e com os dos setores de usuários, determinando uma política não setorial; d) a possibilidade de gestão voltada para a cooperação e resolução alternativa de conflitos.

Como foi visto, no Brasil o processo de construção da gestão de águas pós-ditadura demonstra uma grande mudança de paradigma, iniciando um caminho desde a *hidro-técnica* em direção a *hidro-política*. (GUIVANT, JACOBI, 2003) Agregando outros discursos ao lado do técnico, possibilitando outra forma de interação sociedade/Estado e de exercício da cidadania. (JACOBI, 2000) Agindo nesse processo,



os Comitês de Bacia Hidrográfica tem papel fundamental ao abrigar na arena política os diversos discursos, possibilitando a interação e a negociação dos atores sobre os usos dos recursos hídricos. (JACOBI, 2006a). Aparentemente, ou seja, a proposta da nova governança da água no Brasil é favorecer a diversidade de discursos e possibilitar a inclusão e participação da sociedade civil, que em sua maioria desconhecem a linguagem técnica (SOARES, 2010), tal como acontece no CONAMA, como foi visto.

## **2. Desenho institucional do Conselho Nacional de Recursos Hídricos –CNRH e dos Comitês de Bacia Hidrográfica –CBH**

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos CNRH é composto por representantes do Estado, dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos. Interessante que a lei traz um limite, o número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Quanto a competência do CNRH, pode-se citar: a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; dentre outras.

Porém, a determinação legal de que o seu presidente, seja o ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal-MMA; e a secretária executiva seja ocupada pelo ocupante do cargo no MMA que é responsável pela área de recursos hídricos inibe ou acaba por limitar a participação da sociedade civil.

Já o Comitê de Bacia Hidrográfica–CBH assume a função de gestão da água compreendida em uma unidade territorial. Significa que é o órgão mais próximo dos

problemas pelos quais os usuários e sociedade civil passam. Como algumas de suas competências, têm-se a aprovação e o acompanhamento da execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, o estabelecimento de mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e a sugestão dos valores a serem cobrados. Ao ser constituído por representantes da União, dos Estados, dos Municípios, dos usuários e da sociedade civil traz para a arena política os conflitos socioambientais e seus interlocutores, possibilitando o debate e negociações em torno dos usos da água.

A forma de colegiado assumida pelo CBH agregando várias pessoas de órgãos e instituições diferentes envolta do mesmo grupo de problemas facilita a articulação e a transparência, diminui riscos como o desvirtuamento dos fins públicos para fins imediatistas ao inibir abusos do poder econômico (depende da capacidade de organização da sociedade civil) e, aumentam as chances de uma negociação sócio técnica. (GUIVANT, JACOBI, 2003).

É bom lembrar que o sistema ainda está sendo implementado. Em 2007, existiam 140 CBHs funcionando, sendo que apenas dois contam com sua agência e todos os instrumentos implantados (ANA, 2007), em 2011, passaram para 176, mas as agências são apenas 7 (ANA, 2012). A demora do processo de implementação da política tem um lado positivo, permite o aprendizado dos atores durante o processo<sup>23</sup>. (GUIVANT, JACOBI, 2003) Frisa-se que a mudança de paradigma é um processo, ela não se dá apenas com a publicação da Lei, demanda mudança de comportamentos, o que é difícil para muitos dos atores acostumados ao antigo modelo, e que ainda não se adaptaram à cooperação e à gestão participativa configurando em um dos empecilhos ao bom funcionamento do novo sistema.<sup>24</sup>

Por todas as características acima citadas, os CBHs são vistos como órgãos de deliberação, articulação e arbitragem de conflitos (CANALI, 2002) Porém, nem sempre o CBH funciona como uma arena para emersão de conflitos sobre a água. Além disso, podem encontrar em outros campos as alianças necessárias para a solução de suas

---

<sup>23</sup> Essa ideia de arranjos democráticos que permitem o aprendizado, também é visto por Fung, como uma dos resultados possíveis.

<sup>24</sup> “A falta de informações é sempre objeto de críticas dos setores da sociedade civil e as críticas destes se dirigem ao pouco espaço de participação. As críticas também são feitas a muitos membros de órgãos de governo que ainda não superaram sua resistência a uma gestão participativa. Muitos destes atores acumulam informações setoriais e dificultam uma efetiva democratização no acesso a dados, revelando uma combinação de corporativismo e possibilidade de uso comercial.” (JACOBI, 2006 a: 13)

demandas ou impedimentos devido às relações políticas externas, por exemplo, entre município e estado.<sup>25</sup>

Mesmo que a Lei indique uma forma de gestão participativa, democrática, ainda encontramos muitos problemas, resquícios da antiga gestão, tais como a falta de informação sentida pela sociedade civil, a predominância do discurso técnico<sup>26</sup>, a lentidão na alocação de recursos e a não garantia do poder de decisão fragilizam o importante papel do CBH dentro da gestão ambiental como órgão articulador, deliberativo e de resolução de conflitos. (JACOBI, 2006a).

Sem mencionar a preocupação com a assimetria de poder, a possibilidade de cooptação da sociedade civil e não uma verdadeira participação cidadã que poderiam prejudicar a negociação justa entre os atores dentro do CBH. (JACOBI, 2006 b)

Para CANALI, as ameaças à PNRH vêm dos resquícios do centralismo político, mas que não se pode desmerecer a grande inovação na gestão pública dessa Lei. Mas outros pontos também preocupam, como o pouco envolvimento da sociedade civil causado pelo descrédito nos políticos e nas instituições. (JACOBI, 2006a). Segundo CAUBET, duras críticas podem ser feitas ao novo modelo adotado: a) a participação exige um conhecimento técnico e a forma de constituição dos Comitês acabam por cercear a participação popular; b) a qualidade da representação da sociedade civil, principalmente no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, carece muitas vezes de legitimidade (as pessoas defendem os interesses da sua entidade e não os interesses difusos da sociedade); c) a política separada da água dos demais bens ambientais submetidos à PNMA, criando conselhos diferentes e muitas vezes superpondo poderes e

---

<sup>25</sup> “Poucos conflitos emergem nos Comitês. Busca-se o consenso para poder avançar na agenda, que é determinada pelo setor dos recursos hídricos. A fragilidade dos atores pertencentes às prefeituras, assim como de parte dos representantes da Sociedade Civil tem provocado poucos enfrentamentos. Provavelmente isto decorre da incapacidade de formular propostas e do fato dos representantes das prefeituras, em geral, terem compromissos, dependência política e troca de favores com os órgãos estaduais de recursos hídricos que têm papel hegemônico no processo decisório na alocação de recursos. Entretanto, pode-se observar que a existência de conflitos contribui significativamente para a mobilização.” (JACOBI, 2006a: 13)

<sup>26</sup> Uma outra preocupação se refere ao uso do discurso científico como um discurso de poder e que, muitas vezes, se impõe frente outras formas de compreender o mundo, devido a sua pretensa objetividade e imparcialidade, mas nem por isso deixam de legitimar algumas injustiças. “Discourse is a powerful legitimizing tool. While competing discourses may initially make themselves heard on the scene, a dominant discourse tends to emerge. It brings “closure” to the ways we understand society, its organization and the way power is distributed, excluding competing understandings. Scientific discourse has the particular characteristic of describing the world in an ‘out-there’ fashion, as objective truths, without agency, subjectivity and uncertainty (Potter 1996). Thus, when the experts make a claim, it has much more authority than when other enunciators make a competing claim, unless the latter is successful in politicizing that claim. Thus, discourse helps privilege and institutionalize expert knowledge, while overt (conditionality) or covert forms of indoctrination helps diverge and divulge it (Bierschenk, 1988).” (WESTER E WARNER, 2002: ?)

competências entre as duas políticas; d) a forte conotação econômica dada à água, pela PNRH; e) a não caracterização da água como bem difuso (bem público); f) a gestão por bacias pode além de criar problemas quando abrange mais de um território político-administrativo, também não considera a água em vapor.(CAUBET, 2006)

Quanto ao surgimento de políticas públicas específicas, ela é realmente um desafio para o tratamento das questões ambientais. Por outro lado, o acesso a informações e a possibilidade de participação social está promovendo uma consciência ambiental coletiva, o que vem a corroborar com a consolidação da cidadania<sup>27</sup> (JACOBI, 2004).

Para CAUBET, quando a PNRH institui a outorga e a cobrança pelo uso da água, transformando-a em mercadoria, não inova na gestão quanto ao quesito ambiental, pelo contrário, é na verdade um “*gigantesco retrocesso socioambiental, institucionalizado pela nova legislação.*”(CAUBET, 2006: 170), afinal a água passa a ser vista apenas no seu aspecto econômico e não como um bem ambiental.

Outras críticas foram feitas à PNRH, principalmente quanto a distancia entre o discurso e a prática. Mesmo com a instituição do novo modelo de gestão, os gestores públicos continuam permitindo a degradação dos recursos hídricos (JACOBI, 2006b).

Porém, como já foi visto, o processo de implantação ainda não terminou. Essas questões e controvérsias podem e devem ser levadas para discussão política dentro do sistema. Mas, como diz CANALI:

“Por maior que seja a expectativa quanto à mudança de paradigmas no tratamento das águas, acompanhando as grandes linhas de debate sobre o desenvolvimento sustentado e os modelos de relação da sociedade com a natureza, não será demasiado insistir em que a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos abre possibilidades muito maiores, a partir da inserção do tema na pauta de discussões sobre as grandes questões da ciência política, impulsionando a ciência jurídica, como é o caso relativo à compreensão e ampliação dos limites do modelo federativo, na busca incessante de aperfeiçoar a democracia e a equidade social.”(CANALI, 2002: 146)

---

<sup>27</sup> “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. Existe o desafio de superar a excessiva setorialização das políticas públicas e garantir a integração setorial.” (JACOBI, 2004:280).

Não se pode esquecer que, apesar das inovações da PNRH e de seus problemas de implementação, ela acaba por segmentar, ou melhor, dar um tratamento diferenciado a um dos elementos do ambiente, dessa forma, a segmentação ou setorização voltou a assombrar a política ambiental nacional, o que foi muito bem apontado por Caubet (2006) em sua crítica à PNRH.

### **3. O potencial democrático dos CBH's segundo as características relacionadas à participação no Comitê.**

Para que o CBH seja realmente um instrumento de democracia participativa que permita a cidadania e a emancipação social é preciso práticas que consigam reunir pessoas com visões, discursos e linguagens diferentes em prol da melhor gestão possível dos recursos hídricos de sua bacia hidrográfica.

A PNRH prevê na sua Lei a participação da sociedade civil, (representantes de movimentos sociais relacionados aos recursos hídricos e não apenas aos usuários), tanto no CNRH como no CBH. Mas como diz Jacobi (2004), não basta existência legal, é preciso que realmente o espaço seja público e democrático. E, mesmo havendo a legitimidade dos diversos setores da sociedade, o discurso técnico ainda prevalece.

Além disso, a competência do CNRH e do CBH, assim como a do CONAMA, é deliberativa. A Lei deixa claras suas competências e, principalmente quanto ao CNRH e ao CBH, indica sua composição, com a limitação de representantes do Estado em relação ao primeiro, e, em muitos casos, leis estaduais preveem uma porcentagem ainda maior cabendo a população e aos usuários<sup>28</sup>. Tal fato indica uma evolução em relação à PNMA, pois foi apenas no Decreto 99274/90 que o Conama teve sua composição expressa.

Certo que a PNRH inova inclusive em relação à PNMA, com mais instrumentos que permitem a inclusão da diversidade e a negociação, além de indicar a necessidade de um discurso mais inclusivo e menos técnico. Tais pontos realmente são avanços democráticos em relação à PNMA. Outros pontos também são novidades, como a limitação de representantes do estado e a competência deliberativa e de gestão sobre o recurso hídrico da sua região. Mas a direção do CNRH (presidência e secretaria executiva) pertence por lei ao Estado, assim como a do Conama.

---

<sup>28</sup> Lei 10.350/94 do Rio Grande do Sul, prevê 40% das vagas são para população, 40% para os usuários e somente 20% para representantes do governo.

A descentralização aliada à participação nos CBH's promove um aprendizado social, de base relacional, além de um processo democrático de tomada de decisão dentro de uma lógica não cooptativa. Além disso, a PNRH inova na necessidade de articulação entre as esferas da federação, quando a bacia hidrográfica ultrapassa fronteiras (JACOBI, 2004).

Porém a realidade ainda está impregnada com práticas da antiga gestão, há dificuldade em compartilhar o poder, a linguagem que prevalece muitas vezes é a técnica, e decisões tomadas nos CBH's ainda não são efetivas porque não contam com estrutura (as agencias de bacia) para implementá-las. A dificuldade de se conseguir recursos financeiros para criar as agencias de bacia, as quais tem como competência a execução da cobrança pelo uso da água, pode indicar a falta de vontade política em implementar a PNRH, tal qual foi pensada na Lei 9433/97.

## Capítulo 4

# Política Nacional de Saneamento Básico, Política Nacional de Resíduos Sólidos e participação da sociedade civil: As Leis 11.445/07 e 12.305/10 e seus desenhos institucionais

## Introdução

A Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos sofreram mudanças recentes em seus respectivos marcos legais o que ainda não permite uma análise mais concreta da sua efetividade. Será preciso dar tempo para se obter dados sobre como e em que prazo serão implementadas.

A inclusão da limpeza urbana como parte do saneamento básico aproxima as duas políticas e, dessa forma, indicando certa aproximação também de uma relação ou lógica de elaboração e implementação, daí a análise conjunta das duas em um único capítulo.

Este item foi dividido tal como os anteriores: a) breve história da PNSB e da PNRS; b) as PNSB e a PNRS e seus respectivos desenhos institucionais participativos; e, c) o potencial democrático dos Conselhos de Saneamento e da PNRS segundo as características selecionadas no capítulo 1, quando se tratou do marco teórico.

### 1. Breve história da PNSB e da PNRS

Até o final do século XIX, as ações coletivas de saneamento eram pontuais e inexpressivas, devido à cultura de colonização, que pensava a vida na colônia como sendo transitória e privilegiando os interesses econômicos da Metrópole Portuguesa. (REZENDE e HELLER, 2008).

As primeiras companhias de saneamento foram criadas no Brasil apenas no final do século XIX, eram de capital privado e origem inglesa e francesa. Pouco tempo depois, a insatisfação com os serviços prestados e a revolta da população levaram os governos a se voltarem para as questões de saneamento e a assumi-las (REZENDE e HELLER, 2008). Neste período, a população se manifestou sobre os problemas advindos do saneamento básico, e um dos mais conhecidos movimentos foi a Revolta da Vacina em 1904. Tanta indignação e revolta vinha da relação entre saúde e saneamento, ou seja, da ausência destes serviços, o aumento populacional e as epidemias costumeiras nas regiões mais populosas.

Após o Estado assumir o serviço de saneamento houve uma mudança significativa. A União ampliou suas atribuições, adentrando o país e conhecendo as diversas realidades sociais do povo. Com o tempo, alguns estados-membros assumiram o serviço de saneamento do seu território, nos demais a União ainda continuou a gerir tal serviço.

Nas décadas de 50 e 60, o saneamento continuou sendo gerido pela União, já que prevalecia um forte senso de nacionalismo nas políticas públicas, apesar da competência constitucional ser do município. Mas uma mudança começa a consolidar: a progressiva separação entre o setor de saúde pública e de saneamento básico.

No período da ditadura militar; houve agravamento das carências urbanas; devido a acelerada urbanização, Neste momento surge o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, com grande aporte de recursos. O PLANASA conseguiu aumento significativo no abastecimento de água, mas a ação não integralizada com o tratamento de esgotos, coleta de resíduos sólidos, controle de vetores e sistemas de drenagem, além da concentração da ação na região sul e sudeste. Neste processo, os municípios ficaram aliados do processo de decisão sobre os serviços e, quanto aos estados-membros, tiveram um incentivo à privatização, o que de fato ocorreu em Mato grosso do Sul, Tocantins e no Amazonas. O fantasma da privatização fez fortalecer o movimento sindical e social em prol do serviço público (REZENDE e HELLER, 2008). Este período deixou de herança para a PNSB alguns pontos ou “bandeiras”, dentre eles: a concepção de saneamento incluindo a drenagem, os resíduos sólidos e controle de vetores, para além do abastecimento de água e esgotamento sanitário, a ideia, e a criação de fóruns de decisão que fossem democráticos para atender a demanda da maioria da população.

Pinheiro (2009) lembra que o processo de construção da política pública urbana, com o Estatuto das Cidades, o Ministério das Cidades, suas conferências etc, de forma indireta, também favoreceram o debate sobre o tema de saneamento básico, pois este é um dos temas das cidades.

Atualmente, já está claro que os serviços de saneamento são mais precários para os excluídos socialmente: a população de baixa renda. Apesar de ter sido sempre assim, os movimentos sociais em torno do saneamento partiram inicialmente da elite e, mais recentemente, do movimento social-sindicalista, em prol do serviço público e contrário à privatização. Outros dois grandes marcos para o setor foi a Associação



Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE<sup>29</sup> e a Frente Nacional de Saneamento (JACOBI, 2009).

Quanto aos Resíduos Sólidos, especificamente, tem destacado mais recentemente o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), com objetivos prioritários a construção de políticas públicas para o tratamento adequado do lixo com inclusão social dos catadores. O movimento surgiu em meados de 1999 com o 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, e foi fundado em junho de 2001 no 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília, evento que reuniu mais de 1.700 catadores e catadoras.<sup>30</sup>

“Atualmente divisam-se duas faces no cenário nacional que caracteriza o desenvolvimento das políticas de saneamento. Os ‘Brasis’ rico e pobre dicotomizam o saneamento na atualidade, revelando duas realidades distintas. A primeira, encenada por uma população que alcançou condições básicas de serviços, adequando seus hábitos ao padrão sanitário constituído e pouco tendo os determinantes à sua saúde relacionados a esse padrão, sem contudo, atuar como cidadãos na discussão e participação em sua política. A segunda é representada pela população excluída das ações do poder público e dos meios de realiza-las, dadas as condições estruturais precárias às quais está submetida.” (REZENDE e HELLER, 2008:367).

Apesar da referida dualidade, a agenda atual do setor de saneamento inclui temas que necessitam de uma intersecção entre os dois “Brasis”, como o financiamento de soluções ambientais adequadas para disposição de resíduos e efluentes ou o subsídio dos usuários mais ricos aos mais pobres para universalização dos sistemas. (REZENDE e HELLER, 2008).

---

<sup>29</sup> “Sociedade civil sem fins lucrativos, a Assemae surgiu em 1984 no Triângulo Mineiro e, hoje, reúne quase dois mil associados de municípios brasileiros – entre eles, prefeituras e serviços autônomos de água e esgoto. Com sede em Brasília, a Assemae tem onze regionais pelo Brasil. Entre as finalidades da entidade, previstas em estatuto, está a disposição em congregar os serviços públicos de saneamento municipais, objetivando defender, ampliar e promover sua interação, bem como fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira. O estatuto da Assemae também prevê a luta pela manutenção da titularidade municipal e pela gestão pública dos serviços de saneamento. A Assemae defende a universalização do saneamento básico como direito do cidadão, e reconhece no saneamento o caminho para a prevenção e controle de doenças de veiculação hídrica, inclusão social e qualidade de vida das populações urbana e rural. Foi com a mobilização dos municípios que, em seus 27 anos, a Assemae defendeu propostas municipalistas históricas, como a destinação de maior parte do FGTS para o saneamento, as campanhas sanitárias contra a dengue e cólera, a luta contra a extinção do Ministério da Ação Social, a elaboração da Lei do Saneamento (11.445/2007), Lei dos Resíduos Sólidos (12.305/2010), Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005) e Lei dos Recursos Hídricos (9.433/1997). A Lei do Saneamento permitiu que o saneamento básico ganhasse maior amplitude, envolvendo esgotamento sanitário, abastecimento de água, resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais. “ Informações retiradas do site da entidade : <http://assemae.org.br/novo/quemsomos.asp> , capturado em 26/7/2012.

<sup>30</sup> Veja mais informações sobre o movimento: [http://www.mnrc.org.br/box\\_2/noticias-regionais/os-catadores-ja-estao-incluidos-na-legislacao-agora-e-valer-a-lei/](http://www.mnrc.org.br/box_2/noticias-regionais/os-catadores-ja-estao-incluidos-na-legislacao-agora-e-valer-a-lei/)

Foi somente em 2007, que surge a PNSB e só em 2010 a PNRS, após longos anos de tramitação dos projetos de leis no Congresso Nacional, como tentativa de enfrentar os desafios de saneamento básico, que precisam agora se articular com a saúde pública e com as políticas ambientais.

## **2. As PNSB e a PNRS e seus respectivos desenhos institucionais participativos**

A Política Nacional de Saneamento Básico teve seu marco legal determinado pela Lei 11445/2007 e pelo Decreto 7217/2010. Tanto em um como no outro, o controle social e a participação foram citados como princípios basilares da política de saneamento básico. Porém, em nenhuma das normas citadas, um conselho foi criado como parte da estrutura da política.

A Lei 11.445/2007 define o controle social como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;” (Lei 11445/2007, art. 3º, IV).

Em outro dispositivo, a Lei coloca como requisito de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. E, ainda, o contrato deve prever mecanismos de controle social tanto no planejamento, como na regulação, quanto na fiscalização dos serviços. (Lei 11445/2007, art. 11)

O controle social também aparece como competência do titular do serviço de incluí-lo dentro de sua política e da entidade reguladora, a qual deve editar normas inclusive sobre padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação.

A Lei 11445/2007 apenas menciona que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação dos seguintes segmentos: titulares dos serviços; órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; prestadores de serviços públicos de saneamento básico; usuários de serviços de saneamento básico; entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de

saneamento básico. Segundo a Lei, esta função poderá ser exercida por um conselho já existente, com as devidas alterações legais.

Outra oportunidade que a lei abre para a participação da sociedade civil é na elaboração dos planos de saneamento.

O Decreto nº 7.217/2010 definiu, não taxativamente, quais seriam os mecanismos de controle social: debates e audiências públicas; consultas públicas; conferências das cidades; ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

O Decreto perdeu a oportunidade de esclarecer o funcionamento dos conselhos de saneamento básico, especificando a Lei, como ocorreu na PNMA. Por outro lado, deu um grande incentivo para a constituição do conselho: a vedação ao acesso de recursos federais aos titulares que não constituírem tal conselho, que passará a vigorar em 2014.

Quanto ao controle social e o Plano de saneamento básico, este deve ter ampla divulgação, receber críticas e sugestões em consultas e audiências públicas e, quando existir, a análise ou opinião do conselho de saneamento.

Aliás, o Decreto definiu, não taxativamente, quais seriam os mecanismos de controle social: debates e audiências públicas; consultas públicas; conferências das cidades; ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Após cerca de três anos, foi instituída a PNRS, pela Lei 12.305/2010 que trouxe praticamente a mesma definição de controle social-conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

Um fato interessante foi a acolhida pela PNRS dos conselhos de meio ambiente (e os de saúde no que couber) como instrumentos de sua própria política. Tal postura parece indicar um retorno à integração das políticas ambientais<sup>31</sup>. Aliado aos incentivos à criação de cooperativas, e à elaboração do Plano Nacional de Resíduos

---

<sup>31</sup> Também o movimento dos catadores de lixo aproxima-se e muito dos movimentos ambientais, criando uma força diferenciada da PNRS.

Sólidos mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas aos planos de resíduos sólidos, a PNRS, aparentemente, visa a promover a participação da sociedade desde o nível mais embrionário.

Os Planos de Resíduos Sólidos elaborados para os Estados ou de planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, devem contar com a participação dos municípios. Além disso, a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, tais recursos serão destinados com prioridade para os municípios que priorizarem os consórcios intermunicipais ou as cooperativas para a coleta seletiva com pessoas de baixa renda como forma de gestão.

Reconhecendo a necessidade de capacitação dos catadores e a insuficiente disponibilidade para mobilização da sociedade, a PNRS prevê como um dos requisitos mínimos do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos os programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização, e os programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver.

Já o Decreto nº 7.404/2010, instituiu três novas figuras dentro da estrutura da PNRS: o Comitê Interministerial<sup>32</sup> e o Comitê Orientador<sup>33</sup>, ambos são formados apenas por representantes do governo federal e, ainda, o Acordo Setorial, ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada<sup>34</sup> pelo ciclo de vida do produto.

---

<sup>32</sup> Integram o Comitê Interministerial representantes de Ministério do Meio Ambiente, que o coordenará; Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência e Tecnologia; e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.(Decreto 7404/2010)

<sup>33</sup> Formam o Comitê Orientador: Ministro de Estado do Meio Ambiente; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministro de Estado da Fazenda. A presidência e Secretária Executiva pertencem ao MMA.(Decreto 7404/2010)

<sup>34</sup> A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos pode ser definida como o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos

Dentre as competências do Comitê Interministerial, pode-se citar: instituir os procedimentos para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; elaborar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; definir as informações complementares ao Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Perigosos, e elaborar estudos técnicos e avaliar a implantação dos mecanismos instituídos pela PNRS.

O Decreto também deixa ainda mais claro a opção da PNRS por valorizar as cooperativas formadas por pessoas de baixa renda quanto ao sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas, inclusive na operacionalização da logística reversa<sup>35</sup>.

Já o Comitê Orientador<sup>36</sup> e os acordos setoriais, estão relacionados à implementação e operacionalização da logística reversa. O primeiro é composto por integrantes do governo federal, o segundo tem a participação de associações representativas de empresários.

O Comitê Orientador é assessorado por um grupo técnico, que pode vir a ter participação de entidades representativas de setores da sociedade civil, em casos específicos, quando as entidades representativas de setores da sociedade civil forem diretamente impactados pela logística reversa. Outros participantes de ministérios, estados, Distrito Federal e municípios. (Decreto 7.404/2010).

A participação das cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis de baixa renda foi priorizada, com a possibilidade de dispensa de licitação, frisa-se, eles irão executar a coleta seletiva, claro que com a assistência do Estado, que fornecerá programas para melhorar as condições de trabalho e estímulos à capacitação.

---

sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei. (Lei 12.305/2010)

<sup>35</sup> É o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. (Lei 12.305/2010)

<sup>36</sup> É composto por: Ministro de Estado do Meio Ambiente (presidente); Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministro de Estado da Fazenda. A secretaria executiva também pertence ao Ministério do Meio Ambiente.

Os planos de gerenciamento de resíduos sólidos, que são elaborados pelos geradores, deverão prever a participação de cooperativas ou associações de catadores, quando houver capacidade técnica e operacional, viabilidade econômica e ausência de conflito com a segurança operacional do empreendimento, para a realização da atividade (Decreto 7.404/2010, art. 58 e ss). Portanto, há transferência da execução da atividade.

### **3. O potencial democrático dos Conselhos de Saneamento e da PNRS segundo as características selecionadas**

Na PNSB os Conselhos de Saneamento são optativos, o ente federado pode ou não criar um conselho. Claro que a vinculação da existência do conselho à recepção de recursos federais é um indício de vontade política da União para implementar este mecanismo de democracia participativa. Porém, a não exigência legal da criação do conselho dentro da estrutura da política deixa a desejar.

Quando existirem os conselhos de saneamento eles devem garantir a representação dos seguintes setores: titulares dos serviços; órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; prestadores de serviços públicos de saneamento básico; usuários de serviços de saneamento básico; e entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico. Nesse ponto a PNSB, assegura a participação da sociedade civil, mas peca ao limitar o conselho à função consultiva.

E, diante do histórico de movimentos do Setor de Saneamento, instituições como a ASSEMAE que congregam representantes dos municípios ou da Frente Nacional do Saneamento demonstram que as entidades mais interessadas em participar da política do setor tem origem sindical, governamental ou técnica, a participação da sociedade civil sempre foi precária no setor.

Já a PNRS se aproxima mais ainda da PNMA, inclusive acolhendo seus conselhos como os seus. Por outro lado, os órgãos colegiados que cria, via decreto regulamentador da PNRS, são apenas de ordem técnica com representantes do governo unicamente. A sociedade civil pode vir a participar dos comitês apenas em casos específicos e, somente, a quem tem comprovada representatividade no setor e pode vir a sofrer com a logística reversa.

A participação mais forte da sociedade civil seria a das associações e cooperativas na execução da coleta seletiva, quando a PNRS prioriza tais entidades. Aparentemente, aqui o projeto político parece ser outro, o projeto como diria Dagnino, da direita, no qual a sociedade civil só participa da execução e não da elaboração da política. Já no setor de saneamento parte da mobilização da sociedade vem de representantes do setor que temiam a privatização.

Claro que no caso do planejamento da PNSB e da PNRS está previsto outros mecanismos de controle social (na linguagem das duas leis) como as consultas e audiências públicas. Democraticamente, as duas parecem descer um degrau, em relação à PNRH, na qual a política é elaborada também por conselhos deliberativos, com participação da sociedade civil e com a intenção de uma hidro política, ou seja, diminuição da antiga supervalorização do discurso técnico. Este último, também parece retomar seu valor na PNSB e na PNRS.

Tem sentido quando Pinheiro (2009) fala que a Lei 11445 dá menos ênfase à participação social, se restringindo ao controle social como princípio e, com mais ênfase às audiências e consultas públicas no caso de contratação. Reconhece que a participação da sociedade civil no setor de saneamento é deficitária e, que não basta a existência de instrumentos de participação, as audiências públicas e debates, conferências, conselhos e projetos de lei de iniciativa popular não conseguem por si só fazer com que haja o envolvimento da sociedade nas políticas públicas, principalmente, em uma sociedade acostumada por séculos a ser submissa.

No caso da PNSB ela tem a possibilidade de iniciar um processo de aprendizagem social implementando e incentivando a criação de conselhos deliberativos com a participação da sociedade civil, principalmente das camadas sociais de baixa renda, as que sofrem mais com a ausência de saneamento básico. (PINHEIRO, 2009)

No caso da PNRS é de se pensar se os conselhos ambientais fornecem espaço suficiente para a representação dos interessados. Lembrando que o movimento social mais forte é o dos catadores de material reciclável. Seus interesses estão representados nestes conselhos? Por que eles não estão nos Comitês da PNRS? Por que valorizar só o conhecimento técnico?

## Conclusão

Após décadas de repressão, a sociedade brasileira ansiava por participar das decisões políticas que as afetam. Como realizar a democracia participativa? O Brasil investiu em algumas estruturas, uma delas foi os conselhos de políticas públicas. Certo que a existência legal destes conselhos não necessariamente significa uma real participação ou o compartilhamento do poder de decisão. Para analisar o grau democrático das políticas ambientais, dialogando com Fung (2004), Avritzer (2008) e Dagnino (2004), foi visto que o caráter apenas consultivo ou a representatividade pequena da sociedade civil pode significar um baixo grau democrático do conselho. Outra característica que demonstra o baixo grau democrático é a delegação apenas da execução das políticas e não a participação na sua elaboração. Além desses, existe ainda a predominância do discurso técnico que afasta o conhecimento da sociedade e que serve muitas vezes, para impor uma decisão que privilegia o interesse do estado ou do mercado.

As perguntas do trabalho foram: os desenhos institucionais previstos nas políticas citadas favorecem a democracia participativa? Analisando-os, historicamente, é possível verificar uma tendência em ampliar ou restringir a participação da sociedade civil nas políticas ambientais? A segmentação do tema em várias políticas diferentes permite uma participação maior ou menor?

Analisando as características de cada uma das políticas ambientais, pode-se perceber que a PNMA teve que abrir espaço para conseguir implementar seu conselho, passou por alguns momentos políticos em que o governo diminuiu seu grau democrático (o CONAMA foi apenas consultivo), mas consolidou sua existência e a possibilidade dos movimentos ambientais dialogarem com o Estado e com os empresários sobre suas demandas. Porém, nos últimos tempos, vem se tornando cada vez mais técnico, diante da complexidade cada vez maior das questões ambientais. E, segundo Fung (2004), temas complexos como os ambientais deveriam ser tratados de forma cooperativa, necessitando, pois, de um relacionamento contínuo entre sociedade e Estado. Porém, a linguagem técnica, que vem tendo cada vez mais importância dentro do CONAMA, afasta a sociedade do problema ou pelo menos dificulta a sua aproximação.

O ápice democrático aconteceu com a PNRH que estabeleceu em sua estrutura os Conselhos e os Comitês de Bacia Hidrográfica, que além de serem



órgãos colegiados deliberativos, decidiam sobre como executar a política de recursos hídricos, aproximando mais as pessoas sobre as decisões que repercutem sobre a água da sua comunidade. A limitação de representantes do governo, e mais a orientação para se fazer uma política mais inclusiva e menos técnica, faz dessa política o ponto máximo democrático alcançado pelas políticas ambientais. Além disso, no caso da PNRH, tanto o desenho institucional como a organização da sociedade civil são pontos favoráveis para o êxito democrático, porém o terceiro elemento dessa relação, feita por Avritzer (2008) fica um pouco a desejar: a vontade política de implementar o desenho.

A PNSB apesar de prever a possibilidade existência de um Conselho de Saneamento Básico, ela não o obriga, tenta induzir os demais entes da federação a constitui-los com a possibilidade de receber recursos da União. A história do setor de saneamento de mobilização social está relacionada às classes médias e altas e também ao sindicalismo, que está mais preocupado com a possível privatização das concessionárias prestadoras do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que muitas vezes desvirtua o real sentido do movimento ou direciona tais bens a apenas a classes mais altas. O grau democrático fica ainda mais deficitário quando a competência legal de tais conselhos fica restrita à função consultiva. Se pensarmos no contexto como apregoa Avritzer (2008), o elemento de organização da sociedade civil e o desenho institucional são precários, enquanto há um aparente esforço do governo federal para implementá-los ao vincular sua existência ao repasse de verbas federais. Ressalta-se, porém, que a exigência do governos federal não está relacionada ao grau de efetividade democrática do conselho, e sim a apenas sua existência que pode muito bem ser apenas mais uma formalidade a ser cumprida pelos governos municipais, caso estes também não demonstrem a necessária vontade política de transformá-los em verdadeiros espaços democráticos.

Já a PNRS não prevê em sua estrutura conselhos, ela faz valer os conselhos estabelecidos pela PNMA. Porém, em sua regulamentação propõe comitês com apenas participação de representantes do Estado, com função e discurso técnicos. Estes comitês lembram os primeiros comitês realizados na área de recursos hídricos (CEEIBHS), talvez um pouco mais restritos por contarem apenas com participação do governo federal. A participação da sociedade civil é promovida e incentivada na execução da política, quando privilegia as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis de baixa renda. Ou seja, de fato, a existência da PNRS não alargou a

democracia participativa, apenas manteve ao que já existia. Mas deixa em aberto uma pergunta: será que seus comitês terão o mesmo destino dos CEEIBHS?

Aparentemente, durante todo o percurso histórico, desde a década de 1980 até hoje, o projeto para a participação da sociedade civil muda, ou seja, na PNMA e na PNRH a intenção é clara no sentido de compartilhar com a sociedade civil o poder de decisão, a colocação de apenas a função consultiva no conselho da PNSB aponta para outra direção, que fica mais clara com a PNRS ao transferir a execução da coleta seletiva para a sociedade civil. Ou seja, segundo Dagnino (2004), apesar das quatro políticas favorecerem a participação, elas estão divididas em projetos políticos diferentes. As duas primeiras políticas estão favorecendo uma participação dentro de um projeto democrático, enquanto a PNSB e a PNRS se aproximam mais do projeto neoliberal.

Quanto à última e, talvez, a mais importante pergunta: a segmentação do tema em várias políticas diferentes permite uma participação maior ou menor? Neste ponto se deve ter em mente que não basta inúmeras leis com vários espaços de participação social, pois não se trata de quantidade, mas de qualidade. Não adianta instituir conselhos com baixo grau democrático, apenas consultivos, com poucos representantes da sociedade civil, apenas para receber verbas federais. É preciso que a participação seja qualificada: as pessoas precisam ter condições de opinar, compreender e defender o interesse público, as decisões tomadas devem ser pelo melhor argumento, além de possibilitar o envolvimento dos participantes ao longo do tempo, garantindo, assim, o funcionamento do conselho. Estas características de Fung (2004) precisariam estar em todos os conselhos citados, para que a quantidade de conselhos significasse um aumento da participação da sociedade civil de forma efetiva (qualitativa). Contudo, não foi o que se viu nas quatro políticas analisadas. Pelo contrário, a segmentação não favoreceu a participação no aspecto qualitativo, já que na PNSB ela foi apenas consultiva e com baixo grau de mobilidade social e na PNRS ela praticamente ficou inexistente. A segmentação pode ter, inclusive, enfraquecida ou esvaziada a participação social, pois dividiu as políticas ambientais entre dois projetos políticos diferentes. Além, é claro, de diminuir a capacidade de se decidir sobre problemas inter-relacionados de forma coerente e harmônica, já que os diversos conselhos muitas vezes podem ter competências superpostas e suas deliberações podem não ter a efetividade esperada, afinal a questão ambiental é holística.

Quando desveladas as características dos conselhos das políticas ambientais fica a preocupação se a luta pela democracia participativa começa a ficar esquecida na mente da sociedade brasileira. Se os empecilhos legais serão obstáculos suficientes para alijar a sociedade de decidir sobre seus bens e recursos. Sim, é preciso que os catadores falem e sejam escutados. Sim, é preciso que se deixe de lado a linguagem técnica como ferramenta de poder e imposição. É preciso fazer valer o espírito inicial das políticas ambientais de inclusão de todos, não adianta enchermos as políticas ambientais de conselhos com participação da sociedade civil, apesar de servirem como uma forma de aprendizado social, para uma sociedade acostumada a ser submissa, eles precisam realmente ser efetivos espaços democráticos. Não importa quantas vezes se mencione em uma lei o termo participação, mas é necessário que quando a mencione, realmente venha acompanhada de um desejo de compartilhamento do poder, expresso pela devolução à sociedade da capacidade de decidir, de dialogar em pé de igualdade. Que esta visão sirva de alerta, para que possa evoluir e não cometer os mesmos erros do passado.

## Bibliografia

ALIER, Juan Martinez. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais, São Paulo: Contexto, 2007.

ANA - Agencia Nacional de Água. **GEO Brasil recursos hídricos: componente da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil: resumo executivo.** Brasília: 2007.

\_\_\_\_\_. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2012.** Ed. Especial. Brasília: ANA, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. Lua Nova, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas: vol. 14, nº 1, junho, 2008, p.43-64. CINTRA, Antônio Octávio (2000). Democracia na América Latina I. Biblioteca Digital Câmara. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2233/democracia\\_america\\_1\\_cintra.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2233/democracia_america_1_cintra.pdf?sequence=1). Acesso em: 15/04/2012.

BRANNSTROM, Christian. Decentralising Water Resource Management in Brazil. **European Journal of Development Research**, Vol.16, No.1, Spring 2004, pp.214–234.

BRASIL. Lei n. 6938 de 1981. Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10.3.2012.

BRASIL. Lei n. 9433 de 1997. Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10.3.2005.

BRASIL. LEI Nº 11.445, de 2007. Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10.3.2012.

BRASIL. Lei 12.305 de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10.3.2012.

BRASIL. Decreto 99274 de 1999. Regulamenta a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10.3.2012.

BRASIL. Decreto 7217 de 2010. Regulamenta a Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10.3.2012.

BRASIL. Decreto 7404 de 2010. Regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10.3.2012.

BRASIL, Flávia Duque Brasil ; CARNEIRO, Ricardo ; TEIXEIRA, Lucas M.G. “Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988”. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 18, p. 127-163, 2010.(a)

BRASIL,F;CARNEIRO, R; FRANÇA, B; ALMEIDA, M. As Instâncias Locais de Participação nas Políticas Urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In:PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. Anais... Curitiba: Ambiens, 2010. [CD] (b)

CANALI, Gilberto Valente. Descentralização e subsidiariedade na gestão de recursos hídricos – uma avaliação da sua recente evolução em face da Lei 9.433/97. In: FREITAS, Vladimir de Passos. (Coord.) **Direito Ambiental em Evolução 3**. Curitiba: Juruá, pp. 123-148, 2002.

CAUBET, Christian Guy. **A Água, a Lei, a Política...E o Meio Ambiente?**Curitiba: Juruá, 2006.

CLEAVER, Frances e FRANKS, Tom.**How institutions elude design: river basin management and sustainable livelihoods**, BCID, UK, Research Paper No.12, December, 2005.

DAGNINO, Evelina. “? Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: Daniel Mato (Coord.), Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DESCOLA, Philippe. Ecologia e cosmologia. In: DIEGUES, Antonio C. (org), **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**, 2ª.ed, São Paulo: Annablume, Hucitec, NUPAUB, 2000.

DIEGUES, Antonio C. **O mito moderno da natureza intocada**, São Paulo: NupaubHucitec, 2004.

DINIZ, Nilo Sérgio de Melo. Ambiente e democracia participativa: a experiência do Conama. In: SIQUEIRA, Carlos Eduardo de Souza; SILVA, Débora Cristina da; DINIZ, Nilo Sérgio de Melo. **Novos ambientes para a participação**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Os fantasmas do vale: conflitos em torno do desastre ambiental de Cubatão- SP,Revista de Ciências Sociais, n. 25, Outubro de 2006, pp. 165-188.

FUNG, A.. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In. Participação e Deliberação: Teorias Democráticas e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. Vera Schattan & Marcos Nobre. (Org.) 2004, São Paulo: Editora 34, p.173-209.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas**, 3ª. Ed., São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

JACOBI, Pedro. **Poder local, políticas sociais e sustentabilidade**. *Saude soc.*, Fev 1999, vol.8, no.1, p.31-48.

\_\_\_\_\_, **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2000.

\_\_\_\_\_, **A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados**. In: Participação e Deliberação: Teorias Democráticas e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. Vera Schattan & Marcos Nobre. (Org.) Editora 34. SP, 2004, p. 270-289.

\_\_\_\_\_, **Política das Águas e Constituição de Espaços Democráticos**, Artigo apresentado em Simpósio sobre Governança da Água – UFBA- Nov. 2006.

\_\_\_\_\_, **Gestão democrática participativa no saneamento: conceitos e problematização**. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico, Coord. Berenice de Souza Cordeiro, Brasília, Livro I, 2009, 239p. 101 a 111.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*, Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Gestão democrática participativa: a mobilização nacional para elaborar planos diretores participativos**. In: BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico, Coord. Berenice de Souza Cordeiro, Brasília, Livro I, 2009, 239p. 114 a 126.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Sustentável, Bio-industrialização, Descentralização e novas Configurações Rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil**. In: WEBER, Jackes, VIEIRA, Paulo Freire (Org.) *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Introdução. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. Controle social e democracia**. Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-35).

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais na América latina - caminhos para uma política emancipatória?** CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008. Acesso: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591>, acessado em 28/07/2011.

SHORDT, Katheleen. **Corruption and decentralization: Strengthening Capacity for Local Governance**, IRC International Water and Sanitation Centre, Delft, 2006.

SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. **Licença Ambiental: uma contribuição para a concretização do princípio do Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Fortium, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mediação de Conflitos Ambientais - Um novocaminho para a Governança da ÁGUA no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.

THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural**, São Paulo: Cia das Letras, 1983.

WARNER, Jeroen. Multi-stakeholder platforms: integrating society in water resource management? **Ambiente e Sociedade**, v. 8, n. 2, 2005b.

Warner, J.F. (forthcoming) **“The beauty of the beast: starting points for researching stakeholder platforms.**