

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO NORTE: PARADIGMAS, PROPOSIÇÕES E ATORES SOCIAIS.

Manoel D'agonia Fernandes Braga¹

O movimento ambientalista manifesta-se com maior força no ano de 1972 com a conferência de Estocolmo, frente às pressões para a preservação do meio ambiente em decorrência das catástrofes ambientais. Destarte que no Brasil, o movimento ambiental se institucionaliza com a Constituição de 1988, uma vez que os conselhos se firmaram como espaços democráticos, e prevê a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Nesse diapasão propomos uma discussão sob a luz da participação e exercício da cidadania no Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (CONEMA/RN), focando o olhar sobre o processo decisório, a partir da manifestação dos atores sociais. Para tanto, nosso estudo compilou as atas de reuniões desse conselho, transcrevendo as principais discussões das demandas ambientais que marcam a sociedade potiguar, verificando como esses personagens se manifestaram no decorrer das reuniões. Com base nessas informações, compreendeu-se a atribuição do CONEMA/RN, como mecanismo de comunicação entre Estado e Sociedade. Com base na análise das atas de reuniões ordinárias entre 2007 a 2014, concluímos que o CONEMA é um conselho em que a sociedade civil organizada participa do processo decisório, apesar da acentuada influência dos atores representantes do poder público sobre os atores que representam a sociedade civil. Os resultados do estudo aqui desenvolvido confirmam a discrepância entre a participação dos conselheiros representantes do poder público e dos conselheiros representantes da sociedade civil dentro do CONEMA/RN. A conclusão aponta que os representantes da sociedade civil ainda não assimilaram o dever de cidadão, a responsabilidade de sua atuação, gerando prejuízos para o aparato legal da

¹ Possui graduação em Direito pela Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (2009). Mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, com ênfase em Estado, Sociedade e Políticas Públicas. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UNI-RN.

legislação ambiental potiguar, com reflexos negativos na implementação de políticas públicas.

É importante, doravante este estudo, que ele possa ser um instrumento estratégico, sob uma perspectiva crítica, para o enfrentamento das causas dos conflitos ambientais, observando a atuação dos atores que representam a sociedade civil organizada e os atores que representam o governo no processo deliberativo e decisório do Conselho Estadual de Meio Ambiente do RN. Esses conselhos são canais institucionais surgidos com a Constituição Federal de 1988, no sentido de ampliar o espaço de discussão com a representação de diversos atores sociais, dividindo a responsabilidade quando no processo decisório.

CONSELHOS ENQUANTO CANAIS DE COMUNICAÇÃO: HISTÓRIA E NOVOS FORMATOS

No Brasil o surgimento desses mecanismos é oriundo de lutas sociais desde o período ditatorial até a promulgação da CF/1988, que alocou a gênese da participação social garantida por meio da democracia participativa, na qual a sociedade civil se auto-representa no que diz respeito às demandas das políticas públicas sociais. Os conselhos gestores inserem-se nesse paradigma de participação institucional através de uma especificidade que, advinda dos vários empreendimentos e das lutas coletivas e, portanto, pelo caráter de obrigatoriedade da participação da sociedade civil na discussão das demandas das políticas públicas junto ao poder público, sendo, assim, conduzido o processo decisório.

PRINCIPAIS FORMATOS INSTITUÍDOS PELOS CONSELHOS GESTORES

Em regra, os conselhos possuem composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, com natureza deliberativa e consultiva, podendo funcionar nas três instâncias de governo, seja federal, estadual e municipal. São compostos por um número par de conselheiros, sendo que para cada conselheiro do poder público se

espera um conselheiro que represente a sociedade civil. Sobre os formatos e constituição dos conselhos gestores, afirma Tatagiba (2005) que os conselhos gestores de políticas públicas:

Constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (p. 209).

Os conselhos gestores representam a possibilidade para uma nova arquitetura democrática, juntamente com outras experiências (como o orçamento participativo, congressos da cidade, entre outras), que viabilizam a construção de esferas públicas não estatais e onde existe a partilha do poder decisório e a organização da sociedade para ampliação do processo decisório. São instrumentos de poder e controle social, de um sistema horizontal de participação. Os conselhos gestores dos anos 1990 são espaços de representação plural, para que a sociedade e o governo possam “negociar, disputar e compartilhar responsabilidades na produção de políticas públicas em áreas específicas” (TATAGIBA, 2005).

O atributo dos conselhos gestores na atualidade configura-se como uma conquista dos diversos movimentos populares da década de 1980, uma vez que esses movimentos representaram a atual realidade desses mecanismos de participação no poder decisório. Na atual conjuntura, os conselhos gestores, possuem o condão de pressionar, discordar, auxiliar, promover junto ao governo, para que dialogue com a sociedade civil organizada através destes canais de discussões e que as demandas sociais tenham o percentual significativo de atendimento das políticas públicas.

ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE

Os conselhos de meio ambiente são espaços de participação social, negociação de demandas e interesses e mediação de conflitos, que vem consolidando num conjunto expressivo no Brasil. É o fórum conhecido por Conselhos de Meio Ambiente, que, como outros, criados para fins de Educação, Saúde ou Habitação, ao mesmo tempo em que estabelece um novo formato de relação entre Estado e sociedade, institucionaliza a participação e possibilita a entrada em vigor de uma nova cultura cívica.

Com a Constituição Federal de 1988, observou-se uma modificação na consciência, não só por parte do Estado, mas também da sociedade civil, de que a questão ambiental precisa ser tratada diretamente com a população afetada. As medidas legais oriundas da Constituição de 1988 permitiram a criação de canais de diálogo entre órgãos governamentais e os movimentos ambientalistas.

O novo conceito de gestão ambiental é prioritariamente função do Estado que, no entanto, para colocá-lo em prática, deve levar em conta a parcela de responsabilidade que cabe ao setor privado, às organizações não governamentais e à sociedade, pois a questão ambiental implica diretamente na questão do desenvolvimento social e econômico. A democratização da gestão ambiental, preconizada pela legislação nacional, oferece oportunidade para que os interesses locais e as peculiaridades ecológicas, econômicas e sociais de cada região sejam levados em consideração no processo de gestão ambiental.

Os Conselhos de Meio Ambiente, no entanto, onde existem formalmente, funcionam de maneira diferenciada, dependendo do grau de democratização alcançado pelos grupos que o compõem, da frequência com que seus conselheiros realizam reuniões e da intensidade da fiscalização que venham a exercer. Desse mesmo modo, as recomendações e resoluções produzidas pelos conselhos ou suas deliberações dependerão, eventualmente, para serem efetivadas, tanto da relevância

política que a entidade possui na administração, quanto dos recursos alocados, mas nem sempre disponíveis por parte do poder executivo.

CONEMA RIO GRANDE DO NORTE: HISTÓRIA, DESENHO INSTITUCIONAL E ATUAÇÃO DE SEUS ATORES

A política ambiental do Rio Grande do Norte é coordenada e executada pelo Sistema Estadual de Controle e Preservação do Meio Ambiente (SISNEMA). Em consequência, foi criado o Conselho Estadual do Meio Ambiente, que é o órgão superior do SISNEMA; constituído por representantes do governo, sociedade civil e entidades ambientalistas; o qual exerce a função de órgão consultivo e deliberativo sobre as demandas da política ambiental do Estado e as suas diretrizes para o desenvolvimento sustentável. Com característica de órgão paritário, tem como papel fundamental as decisões da política ambiental, assessorando o poder executivo estadual. Apresenta, como composição, um corpo de representantes oriundos do governo; de entidades autárquicas, como é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); do meio empresarial, como é o caso do representante da Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte (FIERN); e de representantes da sociedade civil organizada, esta última podendo ser representada por ONGs e/ou representantes de universidades.

As atribuições do CONEMA/RN, assim como o CONAMA, apresentam similares parâmetros em suas atribuições, posto que, ambos são órgãos colegiados, com finalidades específicas de assessorar, estudar e propor ao governo, diretrizes de políticas públicas governamentais para o meio ambiente e seus recursos naturais, deliberando sobre normas e padrões compatíveis com as normas da Constituição Federal de 1988, no artigo 225: "...todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". (BRASIL, Constituição Federal de 1988, p. 192).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na maioria das análises sobre as relações entre Estado e Sociedade Civil, o foco habitual é sobre a partilha efetiva do poder, isto é, sobre a resistência do executivo em compartilhar seu poder de decisão no que diz respeito às políticas públicas. Isso porque, na prática, o poder deliberativo previsto para os Conselhos Gestores transforma-se em função consultiva ou mesmo meramente legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes.

O CONEMA/RN não vem cumprindo a contento seu papel de definição de prioridades, pauta e articulação na promoção da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável do Estado do Rio Grande do Norte. Tal constatação sustenta-se quando observada a discrepância das decisões oriundas do conselho, dito que quase nunca são questionadas por conselheiros com assentos oriundos da representação da sociedade civil organizada. Os processos de decisão com seus atores, os representantes da sociedade civil, os quais, raríssimas vezes, estiveram presentes nas reuniões em número maior que o mínimo exigido pelo seu regimento interno para abertura do pregão. É nesse processo que reside os desafios e limites em relação às decisões democráticas. Esses desafios referem-se a sua democratização como entidade representativa da sociedade, o que diz respeito à representatividade dos conselheiros, aos grupos sociais que representam à capacidade desses grupos manterem-se coesos e vinculados aos conselhos, cobrando a transparência das decisões e evitando que os conselhos se transformem em entidades burocráticas, que ratifiquem as decisões previamente tomadas.

No momento em que cada vez mais se discute a sustentabilidade das cidades, estudamos de forma a compreender as decisões políticas e o jogo do poder na arena do CONEMA/RN, o comportamento e desempenho de cada conselheiro no jogo político. Para tal, torna-se primordial minimizar as contradições e conflitos entre os atores sociais com acento neste conselho. Constatamos que os trabalhos do CONEMA/RN concentraram-se muito na capital. Ainda não foi possível

implementar a extensão dessa atividade através dos conselhos municipais de meio ambiente, sendo privilégio daqueles municípios maiores e de maior espaço político.

REFERÊNCIAS

BONETI, Lindomar Wesler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Rio Grande do Sul, Ed. Unijuí, 2006. BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca e CRUZ, Fernando Manuel Rocha da (2013). **Aproximações teóricas sobre a questão ambiental internacional na sociedade global: de Estocolmo 1972 ao rio de janeiro 2012**, p.7. Disponível em: <<http://cchla.ufrn.br/semapa/textos/Aproxima%C3%A7%C3%B5es%20te%C3%B3ricas%20sobre%20a%20quest%C3%A3o%20ambiental%20internacional%20na%20sociedade%20global.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

GOHN, M. G. M. **História dos movimentos e lutas sociais**. São Paulo: LOYOLA, 1995.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

TATAGIBA, L. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.