

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE, ATIVISMO E REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA EM CAMPINAS (SP)

Palavras-Chave: Conselhos Gestores; Ação Coletiva; Ambientalismo

Autores:

Janaína Catozzi Ramasco (IFCH/UNICAMP)

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Melo Romão (IFCH/UNICAMP)

INTRODUÇÃO:

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) introduziram o conceito de *repertórios de interação* entre Estado e sociedade a partir de estudos produzidos nas últimas décadas sobre movimentos sociais e instituições participativas, em especial na Era Lula. As autoras argumentam que este conceito “permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas” (2014, p.331-332). A análise das novas rotinas de conflito, negociação e participação devem considerar como os movimentos relativos a cada área da política pública obtiveram acesso ao Estado, bem como suas práticas históricas de interação Estado-sociedade (2014, p.348). A capacidade de influência dos movimentos e organizações nas políticas públicas é derivada de sua capacidade de formar redes com atores posicionados em diversas instâncias da sociedade e do Estado e, também, são “condicionados pela trajetória institucional de cada política, em particular a conformação de sua burocracia, e as formas como historicamente se construíram os vínculos entre os atores políticos relevantes” (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p.20).

Os conselhos gestores de políticas públicas são uma das formas de participação social nos assuntos públicos e “se constituem como espaços de representação e debate democrático, que ganham relevância e legitimidade o quanto mais diversos os representantes e mais livre e aberto o espaço para debate” (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2021, p.16). Entretanto, a literatura produzida na última década tem apontado para o não cumprimento das expectativas democratizantes das quais os conselhos gestores são portadores. Almeida e Tatagiba (2012, p.71) identificaram “o baixo poder relativo dos conselhos vis-à-vis sua força como modelo de participação” e sugerem que é necessário a realização de mudanças na prática dos conselhos de forma a reservar mais espaço para o exercício da política, enquanto conflito e negociação, em lugar da burocracia da gestão.

A multiplicidade de atores – correspondendo a setores técnico-científicos, do poder público, do empresariado e da sociedade civil organizada – e interesses representados nestes espaços significa que

“estamos tratando de um processo perpassado por conflitos” uma vez que há “outros atores com interesses diversos ao de movimentos sociais e com maior capacidade de influenciar na dinâmica relacional” (Menezes, 2018, p.109). Neste contexto, devemos considerar que “os movimentos sociais estão inseridos em relações de interdependência com os diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente” e “às configurações de poder específicas a cada setor de política pública” (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p.17). Sendo os conselhos pesquisados dedicados à políticas públicas ambientais, devemos considerar a trajetória do movimento ambientalista brasileiro e sua relação com os meios institucionais, sejam participativos ou não.

A partir do final dos anos 1970, conforme a comunidade científica alertava sobre perspectivas pouco otimistas em relação às questões ambientais e climáticas – que “não foram levadas muito à sério” e foram encaradas como um “modismo passageiro e idealista” (Pereira, 2018, p.355) ao mesmo tempo que se tornava uma causa consensual internacional (Oliveira, 2015, p.532) – no Brasil, o movimento ambientalista passou a ocupar os meios de comunicação, influenciar a opinião pública e a mobilizar grupos em torno de suas pautas, dando início a uma “nova” consciência ambiental no país (Loureiro e Pacheco, 1995, p. 138 *apud* Oliveira, 2015). O engajamento político e a participação de seus atores em instâncias formais, como conselhos e fóruns, possui ligação com sua competência técnica e científica – “a politização apresenta-se como um dos traços constitutivos da própria definição e da prática profissional” (Oliveira, 2008, p.169) –, bem como vínculos estabelecidos na militância através de uma rede de atores que se organizam em setores da sociedade civil e do Estado (Oliveira, 2008, p.167, 180).

A literatura produzida nas últimas décadas aponta “a institucionalização e a profissionalização como um dos traços predominantes do ativismo ambiental” (Oliveira, 2015, p.536). A ocupação de cargos na burocracia estatal pelo movimento ambientalista, remete à ditadura militar “quando as primeiras agências ambientais foram lideradas por militantes que lutaram por sua criação” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p.333). Losekann (2013) afirma que os movimentos ambientalistas detêm uma série de ações estratégicas relacionadas à mobilização de meios legais e institucionais – como a proposição de Ação Civil Pública –, bem como de atores posicionados em diversas instituições do Estado e da sociedade, e considera que a crescente judicialização dos conflitos ambientais revela a dificuldade de incorporação dessas demandas no sistema representativo (2013, p. 312).

A proposta da nossa pesquisa é a identificação e análise da dinâmica política dos Conselhos de Meio Ambiente, enquanto um espaço em que se dão e se encerram conflitos socioambientais (Alcantara, 2010), a partir do conceito de repertórios de interação Estado-sociedade (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), considerando a trajetória do movimento ambientalista brasileiro e suas relações com atores posicionados nas diversas instituições de Estado e na sociedade (Losekann, 2013; Oliveira, 2015). Os conselhos estudados são o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas – COMDEMA e o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental de Campinas – CONGEAPA. Tratam-se de instâncias

dotadas de poder de consulta, deliberação e fiscalização. Em nossa pesquisa, observa-se uma relação conflituosa entre o poder público e os conselhos estudados. Conforme foi apontado por Trindade (2011), o posicionamento político dos conselhos com frequência é alvo de boicote do governo municipal.

METODOLOGIA:

A metodologia de pesquisa foi dividida em três etapas: (1) revisão bibliográfica, dedicada à atualização da literatura acerca dos principais temas relacionados à pesquisa, como ambientalismo, instituições participativas e repertórios de interação; (2) pesquisa documental, focada na documentação produzida nos últimos quatro anos (2018-2021) pelos conselhos estudados, com o objetivo de identificar em atas e demais documentos os principais temas de conflito político, bem como as rotinas de reuniões e atividades do conselho; (3) entrevistas de roteiro semi-estruturado com os conselheiros selecionados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Na fase da pesquisa documental realizamos a coleta e sistematização da documentação produzida pelos conselhos relevantes para a pesquisa, como as Atas de Reunião e Moções, do período entre 2018-2021, publicados originalmente nas edições do Diário Oficial do Município. Nestes documentos identificamos as pautas ambientais relevantes, a relação dos Conselhos com o Governo Municipal e os debates realizados nas reuniões. Os principais conflitos e problemas ambientais da cidade de Campinas estão relacionados ao Plano de Manejo da APA (Área de Proteção Ambiental), a construção das Barragens de Pedreira e Sousas, o licenciamento ambiental, recursos hídricos e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável. É importante destacar que a identificação dos conflitos e problemas ambientais do município foram identificados majoritariamente a partir das atas das reuniões dos conselhos estudados, devido ao fato de que as notícias veiculadas pela SVDS têm um *viés*, ou seja, em sua maioria as notícias enfatizam ações positivas sobre a gestão ambiental da cidade.

Ainda nessa parte da pesquisa, observamos a relação conflituosa entre os conselhos e o governo municipal e que a relevância dos conselhos ambientais da cidade está relacionada a publicização dos problemas ambientais locais, conforme apontado por Trindade (2010) em sua dissertação de mestrado apresentada ao PPG em Ciência Política do IFCH-Unicamp. A partir da realização das entrevistas foi verificada a percepção dos atores representados acerca da relevância, os objetivos e interesses de suas organizações na participação nessas instâncias, bem como suas impressões sobre a atuação dos conselheiros, dos conselhos em si e a forma como os conflitos ambientais da cidade têm sido mediados pelo Estado e pela sociedade civil. Uma de nossas entrevistadas, por exemplo, relatou um caso em que o CONGEAPA estava cobrando o Governo municipal acerca de loteamentos irregulares na região da APA de Campinas: “Porque se durante anos você questiona o órgão público, o órgão público não te dá a resposta, no mínimo é omissão. Então o que a gente fez? Ministério Público!”. Esse episódio

exemplifica o padrão que têm sido identificado nas pesquisas sobre movimento ambientalista e seus repertórios de interação Estado e sociedade: a mobilização do direito – a ampla legislação ambiental brasileira –, sintoma da “ineficiência e ineficácia de algumas instituições participativas que não são suficientes para incorporar tais demandas” (Losekann, 2013, p.312).

CONCLUSÕES:

Historicamente, o movimento ambientalista brasileiro adota a mobilização de meios legais e institucionais (Losekann, 2013). A participação em conselhos ambientais locais constitui uma dessas estratégias, no entanto devemos considerar as relações de conflito quase que permanente entre essas instâncias e o Governo municipal (Trindade, 2011). Além disso, os conselhos gestores de políticas públicas, de maneira geral, têm o esvaziamento de seu potencial democratizante (Almeida; Tatagiba, 2012) ao esbarrar no excesso de tarefas burocráticas, fato que orienta suas ações para seu interior, resultando na redução do impacto das instituições participativas em seu contexto político-societal mais amplo. A partir de nossa pesquisa, observamos que este padrão pouco mudou, ainda mais no atual cenário de ataque às instituições participativas (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2021) e desprezo à agenda ambiental por parte de integrantes do Estado, nas diversas esferas da federação.

Através da leitura da documentação dos Conselhos, em especial as Atas de Reuniões Ordinárias, percebe-se vários debates sendo realizados pelos conselheiros sem, no entanto, haver nenhuma deliberação relevante. Isso ocorre devido ao excesso, não somente de tarefas burocráticas, mas também de demandas a serem analisadas pelos conselhos, muitas delas complexas e relativas à gestão ambiental municipal em sua totalidade – além de pequenas coisas, como deliberar sobre o corte ou não de uma *única* árvore. Além da complexidade dos temas deliberados, há o fato de que o governo municipal muitas vezes demonstrou *não* ter compromisso ou interesse para com a contribuição dos conselhos – ou seja, com os setores da sociedade que se encontram representados nestes meios institucionais.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, observa-se ainda o excesso de tarefas burocráticas e a manutenção da relação conflituosa entre o governo municipal e os conselhos estudados, conforme apontado por pesquisas anteriores. Além disso, verifica-se uma permanência de repertórios adotados pelo movimento ambientalista local. A investigação das relações do ambientalismo, seus movimentos sociais e instituições participativas foi uma tarefa complexa e demonstra um aspecto muito importante das pesquisas em ciências humanas e sociais: os temas pesquisados são multifacetados e muitas vezes relacionam-se à tantos outros, o que leva a necessidade da realização de recortes de pesquisa mais específicos, especialmente em relação a parte teórica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, Jun 2014.
- ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando Atores e Oportunidades Políticas. Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.
- ALCANTARA, Leonardo A. Gomide. Poder, Território e Participação Social: uma reflexão acerca dos espaços de deliberação coletiva no Sistema Brasileiro de Gestão Ambiental. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, XIX, 2010, Fortaleza, CE. Anais... Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p.1809-1820.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, Mar. 2012.
- BEZERRA, Carla; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner. Instituições participativas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre os conselhos de direitos humanos. Livro AT Participação Política Assoc. Bras. Ciên. Pol., 2021, no prelo.
- CAMPINAS. Secretaria do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Notícias. Disponível em: <https://novo.campinas.sp.gov.br/secretaria/verde-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel/mais-noticias>. Acesso em: outubro/2021 à maio/2022.
- _____. Secretaria do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA. Disponível em: <https://novo.campinas.sp.gov.br/secretaria/verde-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel/pagina/conselho-municipal-de-meio-ambiente-comdema>. Acesso em: outubro/2021 à maio/2022
- _____. Secretaria do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Conselho Gestor da APA de Campinas – CONGEAPA. Disponível em: <https://novo.campinas.sp.gov.br/secretaria/verde-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel/pagina/conselho-gestor-da-apa-congeapa>. Acesso em: outubro/2021 à maio/2022
- LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v.56, n.2, p.311-349, jun. 2013.
- MENEZES, Diego M. O campo recente de estudos sobre os movimentos sociais no Brasil: um balanço crítico a partir dos conceitos de permeabilidade estatal e repertórios. Idéias, Campinas, v. 9, ed. 1, p. 101-124, jan./jun. 2018.
- OLIVEIRA, Wilson José Ferreira de. Engajamento Político, Competência Técnica e Elites Dirigentes do Movimento Ambientalista. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 167-186, jun/2008.
- _____. Repertórios organizacionais, diferenciação regional e profissionalização da defesa de causas ambientais no Brasil. Civitas: Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 15, n. 3, p. 528-545, jul./set. 2015.
- PEREIRA, Elenita Malta. Sensibilidade Ecológica e Ambientalismo: uma reflexão sobre as relações humanos-natureza. Sociologias, Florianópolis, ano 20, n. 49, p. 338-366, set./dez. 2018.
- ROMÃO, Wagner. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. Ideias, Campinas, v.6, n.2, p. 35-58, 2015.
- TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, v.7, cap.12, p.171-183, 2011.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- _____. A democracia participativa em questão: os conflitos entre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Executivo em Campinas (SP). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXXV, GT 04 – Controles Democráticos e Legitimidade, 24-28 out 2011, Caxambu, MG. 2011.