



Septiembre 2016 - ISSN: 1988-7833

A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E O RECONHECIMENTO DE GRUPOS SOCIAIS: A FORMAÇÃO DE POLÍTICA AMBIENTAL POR MEIO DE CONSELHOS MUNICIPAIS

Ana Maria Paim Camardelo¹
Caroline Ferri²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Ana Maria Paim Camardelo y Caroline Ferri (2016): "A conservação da biodiversidade e o reconhecimento de grupos sociais: a formação de política ambiental por meio de conselhos municipais", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio-septiembre 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/03/biodiversidade.html>

Resumo: O presente artigo tem como tema a questão do reconhecimento de grupos sociais, especialmente o de mulheres, no que se refere à conservação da biodiversidade. Vários documentos internacionais destacam que, na esfera da proteção ambiental, se faz necessário a participação de inúmeros sujeitos para efetivação da preservação do meio ambiente. Nesse sentido, desde a ECO 92 tem-se normativas reconhecendo o papel das mulheres na conservação do ambiente, como também indicando a necessidade de maior participação da comunidade nas atividades ambientais. Com uso de uma metodologia analítica, com base em teorias ambientais e de democracia participativa, mostrou-se que, no caso do Brasil, a participação das mulheres e dos demais grupos sociais pode ser feita por meio de Conselhos Municipais, órgãos de deliberação política criados pela Constituição de 1988.

Palavras-chave: conservação da biodiversidade; mulheres; participação política; democracia participativa; Conselhos Municipais; descentralização.

Abstract: This article focuses on the issue of recognition of social groups, especially women, with regard to biodiversity conservation. Several international documents point out that, in the sphere of environmental protection, it is necessary the participation of numerous subjects to effect the preservation of the environment. In this sense, from the ECO 92 has normative recognizing the role of women in environmental conservation, as well as indicating the need for greater community participation in environmental activities. With use of an analytical methodology, based on environmental theories and participatory democracy, it was shown that in the case of Brazil, the participation of women and other social groups can be made by municipal councils, political decision-making bodies created 1988 Constitution by.

Key words: biodiversity conservation; women; political participation; participatory democracy; Municipal Councils; decentralization.

Resumen: Este artículo se centra en la cuestión del reconocimiento de los grupos sociales, especialmente las mujeres, en lo que respecta a la conservación de la biodiversidad. Varios documentos internacionales señalan que, en el ámbito de la protección del medio ambiente, es necesario la participación de numerosos temas para efectuar la preservación del medio ambiente. En este sentido, desde la ECO 92 ha de reconocer el papel normativo de la mujer en la conservación del medio ambiente, así como indicar la necesidad de una mayor participación de la comunidad en las actividades ambientales. Con el uso de una metodología de análisis, basado en las teorías del medio

ambiente y de la democracia participativa, se demostró que en el caso de Brasil, la participación de las mujeres y otros grupos sociales puede ser hecha por los consejos municipales, los órganos de toma de decisiones políticas creadas por la Constitución de 1988.

Palabras clave: conservación de la biodiversidad; mujeres; participación política; la democracia participativa; Consejos Municipales; descentralización.

1. Introdução

A temática ambiental cada vez mais ganha destaque nos estudos de caráter jurídico e político. Isso se deve, em parte, ao fato de que tem sido presente o debate acerca da existência de uma crise ambiental. Pode-se afirmar que, em consequência disso, foram adendadas perspectivas novas para temas tradicionais, como as questões econômica, social, científica e política.

Com isso, faz-se necessário observar como as instâncias democráticas tem tratado dos elementos ambientais, essencialmente no que se refere à preservação da biodiversidade. Nesse sentido, são várias as normativas internacionais que destacam a importância do reconhecimento da importância de grupos sociais distintos no que tange à preservação e planejamento ambiental.

Especificamente neste sentido, pode-se dizer que a partir da ECO 92 se estabeleceu a necessidade dos Estados, no seu campo interno, abarcarem a defesa da biodiversidade em termos amplos, o que se refere tanto ao planejamento e prática de ações de defesa e conservação, quanto a assimilação de que diversos grupos sociais têm participação ativa na preservação dessa biodiversidade. Um exemplo evidente é a descrição, nesse document, da necessidade de reconhecimento do papel exercido pelas mulheres na esfera de preservação ambiental.

Ainda acerca dessas normativas, estabeleceram elas a necessidade de que os Estados possam criar políticas de participação da comunidade nas esferas decisórias em material ambiental. Nesse sentido, pode-se dizer que o Brasil faz uso dos chamados Conselhos Municipais, instâncias administrativas descentralizadoras, como mecanismos que possibilitam a participação da comunidade nas questões referentes à defesa ambiental.

Por meio de uma metodologia analítica em documentos internacionais e teorias ambientais e democráticas, pretendeu-se mostrar um panorama da relação existente entre o reconhecimento da importância dos grupos sociais, especialmente as mulheres, nas esferas de defesa ambiental. Com isso, mostra-se a importância da participação política organizada da sociedade na conservação da biodiversidade no Brasil, com destaque para a inserção das mulheres nos Conselhos Participativos Municipais e a valorização das mulheres como gestoras dos recursos naturais dentro das comunidades.

2. Os grupos sociais e os processos democráticos contemporâneos

A inclusão de grupos sociais no processo democrático de definição da conservação da biodiversidade é precedida por um reexame necessário das estruturas democráticas, as quais não estão preparadas para a participação desses atores sociais. Leff (2000) observa que o sucesso do desenvolvimento sustentável depende da verificação das causas relacionadas, sobretudo, ao desenvolvimento econômico e acumulação de capital, mas também, requer a reformulação de “paradigmas científicos que obstaculizam as possibilidades de reorientar as práticas produtivas para o desenvolvimento sustentável” (LEFF, 2000, p. 63). Segundo o autor, trata-se de formular novos conceitos que apoiem a prática de uma racionalidade ambiental que seja capaz de alcançar o desenvolvimento sustentável.

A opção pela democracia participativa como aporte teórico justifica-se pela necessidade de se trabalhar com a pluralidade de vozes que podem contribuir para a conservação da biodiversidade. Levando em consideração que a biodiversidade é definida em função das condições locais, por isso, alguns locais do mundo serem “megadiversos” e outros não; e salientando que existem populações em interação com essa biodiversidade, é necessário fortalecer a ideia de que esses grupos precisam estar devidamente inseridos no processo democrático, não por uma ideia de representação muito genérica, mas pela ideia da participação democrática efetiva.³

Os direitos humanos e direitos fundamentais, ao se estruturarem como base da democracia (HABERMAS, 1989), trazem à colação a afirmação da igualdade e das liberdades de expressão,

necessárias à discussão acerca da inclusão de minorias no processo democrático de preservação do meio ambiente. Porém, é necessário dialogar com a teoria democrática, habermasiana, por exemplo, no que se refere à esperança no consenso. Nesse sentido, Young (2006), não refuta as teorias normativistas do direito, mas dialoga com elas no sentido de estabelecer o princípio da diferença dos discursos e, com isso, acaba por fortalecer a ideia da necessidade da inclusão de grupos marginalizados no processo democrático, mas não através da busca do consenso, e sim por meio do respeito à diferença. Nesse sentido, torna-se importante definir qual é o indivíduo que participa do jogo democrático.

No que se refere ao contexto histórico, o surgimento das concepções de sujeito baseadas no individualismo foram favorecidas pela queda da sociedade, economia e religião medievais. Isso porque os modernos iluministas colocaram o homem como centro dos debates e a concepção de subjetividade que resulta desse processo de mudança se reflete no homem como:

Um indivíduo totalmente centrado, unificado, dotado das capacidades de razão, de consciência de ação, cujo “centro” consistia num núcleo interior, que emergia pela primeira vez quando o sujeito nascia e com ele se desenvolvia, ainda que permanecendo essencialmente o mesmo – contínuo ou idêntico a ele – ao longo da existência do indivíduo (HALL, 2006, p. 10-11)

Conforme explica Hall (2006, p. 11), as teorias contrárias ao racionalismo, como é o caso de Marx e os pós-modernos, atacam o núcleo essencialmente individualista da teoria iluminista, por acreditarem que a sociedade moderna sofreu profundas mudanças, o que abalou as estruturas que sustentavam o sujeito racional. A complexidade da “modernidade tardia” e a consolidação dos sistemas democráticos posicionaram o homem dentro de uma rede de relações necessárias com os demais, o que colocou em questão o núcleo autossuficiente e autônomo do indivíduo- sujeito. A partir dessas considerações, as teorias sociológicas começaram a trabalhar a dimensão exterior da formação do interior do ser humano, trazendo considerações no sentido de que o interior humano pode não ser autossuficiente, mas dependente de outras pessoas que irão mediar para o sujeito os sentidos, símbolos e valores culturais (HALL, 2006, p. 11).

Essas complexidades trazem para o sujeito um processo de identificação fragmentado, composto na verdade, por várias identidades variantes, que muitas vezes precisam ser discutidas em conjunto e definidas a cada dia. Essa noção de identidade variável prepara a construção da noção de sujeito pós-moderno, no qual a identidade é “formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam” (HALL, 2006, p. 13).

Visualiza-se aí um colapso do sujeito racional, ocasionado por mudanças estruturais na sociedade e nas instituições, na necessidade de diálogo e constituição de laços intersubjetivos que as novas estruturas democráticas trazem, e na própria afirmação da insuficiência da razão frente a uma subjetividade construída a partir de diversos fatores internos e externos; do resultado de intermediações de valores oriundas da troca com outros sujeitos e, inclusive, da luta das forças contraditórias que o homem possui dentro de si mesmo.

As decisões sobre elementos que irão ou não permanecer na vida do sujeito, e das escolhas políticas em relação ao ambiente, como é o caso do que acontece dentro de uma sociedade pautada pelo desenvolvimento sustentável, passam sempre por uma questão de identidade, de reconhecimento e de pertencimento. Por esse motivo, Bauman (2005) escreve o texto sobre identidade a partir da questão que lhe é colocada acerca do hino nacional que gostaria de ouvir em determinado evento que iria homenageá-lo. A questão era escolher entre o hino do lugar que nasceu, mas que lhe tolheu o direito de ensinar, e o do país que o acolheu, mas que, todavia, não se constitui em sua terra natal. A reflexão que permeia esse tipo de decisão recai sobre as questões mais subjetivas acerca do sentimento de pertencimento.

A decisão passa sempre por questões como a que norteia Bauman nessa jornada em busca da sua identidade: o que o define enquanto sujeito pertencente a determinado lugar, cultura, ambiente? Esses são igualmente os termos que definem a busca da afirmação da subjetividade: quais são os elementos que me constituem enquanto determinado sujeito e, não mais, como mero corpo biológico desqualificado?

Ao trazer essa discussão para as cidades, observam-se os dilemas que se colocam aos homens e mulheres, no caso, urbanos/as, no momento de definir os elementos que permanecerão como parte de sua vida e ambiente. Em outras palavras: em meio à crise de subjetividade que incide sobre o sujeito, torna-se bastante complicado o exercício de definir juntamente com os demais, as

políticas de preservação do patrimônio ambiental. Os elementos que circundam o sujeito fazem parte do processo de construção da sua identidade, portanto, é necessário identificá-los no início desse exercício.

Para entender a relação entre o direito, ambiente e identidade dentro das políticas pública de conservação da biodiversidade é necessário verificar quais identidades estão em jogo e quais são os elementos constitutivos dessas identidades, do contrário, sem levar em conta o fortalecimento e respeito das identidades culturais dos povos que sofrem as políticas de preservação, não haveria como falar de sustentabilidade desses povos. É preciso ainda verificar se a identidade aplicada a determinado processo é advinda dos órgãos oficiais, de um movimento de resistência, ou de um projeto legítimo de construção de identidade.

3. O desenvolvimento sustentável e a inclusão das comunidades nos processos decisórios em material ambiental: o caso das mulheres

A vinculação que o meio ambiente possui com as atividades humanas fez com que este se tornasse um foco essencial no pensamento jurídico – político da modernidade. Essa afirmação apresenta um leque de particularidades, de tal forma significativas, que acabam por alterar a forma de tratamento que o meio ambiente possui. Refere-se ao problema de como definir questões tão abrangentes e significativas de forma a que a ordem jurídica consiga dar a elas a sua proteção necessária.

Dentro desse contexto, vem ganhando importância a preservação da biodiversidade, entendida como a diversidade da natureza viva, considerada essa dentro do contexto do desenvolvimento sustentável.

As pesquisas têm mostrado a grande diversidade biológica que existe no planeta. O fato de que algumas regiões são mais diversificadas que outras acaba por indicar que as políticas voltadas para essa preservação dependerão da especificidade local. Isso porque as diferentes formas de vida se desenvolvem em diferentes lugares em muito determinadas pelas condições geográficas que ali existem.

Segundo Henrique Leff (2007), a origem da discussão sobre o desenvolvimento sustentável é explicada, por alguns, pelo crescimento populacional em relação ao esgotamento dos recursos naturais do planeta, e por outros, pelo desenvolvimento econômico que desenvolve sistemas de uso e exploração da natureza de forma a impedir a renovação dos ecossistemas naturais. A partir daí, ganham importância os estudos voltados a harmonizar a economia, o bem-estar das comunidades e a conservação da biodiversidade.

Os desafios para o desenvolvimento sustentável têm envolvido diversas questões locais, em relação aos parâmetros internacionais de conservação. De certa forma, o direito internacional tem atentado para o fato de que as comunidades precisam ser incluídas nos processos de definição das políticas ambientais, na medida em que a noção de desenvolvimento sustentável leva em consideração também, a sustentabilidade das comunidades e localidades.⁴

A prática da gestão participativa das cidades ainda não se encontra bem consolidada dentro das democracias, e no Brasil, é possível verificar diversos problemas à inclusão dos setores sociais nos conselhos participativos dentro das cidades. No que se refere à conservação da biodiversidade, os estudos ambientalistas têm mostrado que as comunidades locais possuem um conhecimento importante, desenvolvido culturalmente, que deve ser incluído nos processos de elaboração das políticas de conservação, a fim de preservar a própria sustentabilidade local, e considerar as orientações globais para preservação, uma vez que os riscos ao meio ambiente se desdobram nessas duas vertentes: impactos globais e impactos locais.

A função da inclusão das comunidades nos processos de conservação pode também estar relacionada ao fortalecimento das comunidades e, nesse sentido, podem levar a uma melhor harmonia entre os elementos que se encontram envolvidos na questão ambiental, que são: o ambiente, a política, os indivíduos e as identidades, etc.

No Brasil, a participação nas gestões urbanas encontra-se ainda precária no sentido de que não se verificam muitos esforços no sentido de pensar políticas realmente participativas, ou, quando os Conselhos Municipais existem e funcionam, as decisões conjuntas, não incluem, necessariamente, os conhecimentos locais e não se verifica uma política de inclusão maior dos setores historicamente excluídos da política.

Segundo Leff (2000), os planejamentos baseados em desenvolvimento sustentável requerem um trabalho anterior de reformulação do paradigma sobre o qual as políticas ambientais estão fundamentadas. O repensar do modelo teórico que envolve essas questões passa, então, pela

elaboração de outros conceitos capazes de dar conta das diversas demandas que surgiram à sustentabilidade.

Entre os desafios para o direito ambiental internacional está, portanto, a necessidade de trabalhar as políticas sobre bases teóricas que passam pelas inclusões e harmonização do desenvolvimento econômico com a sustentabilidade das comunidades.

Na ordem jurídica internacional, a ECO 92 aborda a preservação já dentro do conceito de desenvolvimento sustentável, que vinha sendo trabalhado fortemente pelos ambientalistas desde 1987, quando foi apontado como princípio diretor para o planejamento do desenvolvimento econômico pela WCED (DERANI, 2001).

Toda a convenção da biodiversidade é voltada, entre outras coisas, ao fortalecimento das políticas locais de conservação da biodiversidade, inclusive modificando o entendimento anterior sobre a apropriação dos recursos de um país pelo outro (NOVAES, 1992).

Nesse sentido, a biodiversidade ganha destaque, sob a perspectiva da tentativa de harmonizar o contexto global da preservação do meio ambiente e as peculiaridades locais.

Ocorre que, de fato, quem acaba preservando as diferentes formas de vida existentes na natureza são as comunidades locais, pois estão elas em contato direto com essas formas de vida, seja usufruindo, ignorando, preservando ou degradando. O modo como essas comunidades entram em contato com a biodiversidade, que se encontra em torno, depende das formas de manuseio dessa biodiversidade que as comunidades desenvolveram tradicionalmente a partir de um tipo de cultura, por isso, inevitavelmente, os países acabam desenvolvendo políticas diferenciadas para lidar com a sustentabilidade. Isso leva o direito internacional a trabalhar com a necessidade de concretização de uma ética de preservação da biodiversidade que observe as indicações internacionais de como melhor preservar, ao mesmo tempo em que valorize o conhecimento tradicional das comunidades acerca da biodiversidade com a qual estão em contato, respeitando as identidades culturais.

Paralelo a isso, acontece uma incorporação dos princípios internacionais voltados ao meio ambiente, e também à biodiversidade, nas Constituições dos países. O que faz com que o meio ambiente torne-se parte dos preceitos do Estado Constitucional e passe a ser abordado dentro da ordem jurídica interna com parte dos direitos fundamentais. Isso, desde o início, implica numa observância dos órgãos do Estado (executivo, legislativo e judiciário) no sentido de não tomar decisões que sejam contrárias aos direcionamentos do desenvolvimento sustentável (entendido como o equilíbrio do desenvolvimento econômico com a gestão dos riscos para a biodiversidade, levando em conta a necessidade de melhoria das condições de vida dos indivíduos), ao mesmo tempo em que obriga a consecução de programas de preservação.

É possível verificar uma série de benefícios que a constitucionalização de princípios ambientais trazem para a estrutura contemporânea do Estado de direito. Estas vantagens, que se encontram tanto na ordem material quanto formal, correspondem a uma série de perspectivas que o Estado deve levar em conta no que tange à defesa e garantia da questão ambiental. Dentre estes benefícios deve-se destacar o dever de não degradação, o que acarreta em uma disposição de limitação da exploração ambiental, bem como a legitimação constitucional da função estatal de regulação. Nesse sentido, tem-se que a inserção da proteção ambiental na Constituição acaba por não apenas legitimar, mas também funciona como uma espécie de facilitador para a manutenção dos processos ecológicos essenciais.

Ora, tal perspectiva do caráter constitucional do Estado de direito ambiental implica a necessidade de que todos os poderes deste Estado assumam as suas funções no que tange à questão ambiental. No que toca ao poder judiciário, significa que este deve levar em consideração, nas suas decisões, os princípios de direito ambiental, de forma a, ao realizar a defesa de questões ambientais, estar também promovendo a defesa da própria constituição e, por consequência, do próprio Estado de direito. O Estado Ambiental, em todas as suas atividades, inclusive a judicante, deve levar em consideração o meio ambiente como um critério de aferição para tomar suas decisões.

Em razão da necessidade de defesa do meio ambiente ser proclamada pelo Estado de direito ambiental, bem como pelo fato de que os direitos-deveres ambientais são aclamados, de uma forma geral, por meio de princípios, estes possuem uma abertura semântica própria. Isso também se evidencia pelo fato de que certos conceitos essenciais para a ordem ambiental não são previamente definidos. Meio ambiente ecologicamente equilibrado, perigos ambientais, processos ecológicos essenciais, dentre outras, são estruturas presentes diretamente na questão ambiental. Entretanto, não possuem uma definição prévia, senão apenas certos indicativos que sua definição deve ter em conta. Se por um lado esta ausência conceitual pode parecer um problema para a atividade protetiva, por outro é mister que sejam estes tidos como elementos abertos.

Esta necessidade de abertura textual se deve, em grande medida, ao fato de que os elementos essenciais do direito ambiental estão inseridos na ordem constitucional sob a forma de

princípios. É uma das características essenciais dos princípios é o fato de terem eles uma textura aberta, o que vai permitir ao intérprete defini-los de acordo com as circunstâncias que o caso concreto e a realidade teórica em que estão inseridos. Ademais, as questões ambientais envolvem, essencialmente, outras esferas de conhecimento que não somente a jurídica. Assim, definir estes conceitos seria uma forma de realizar uma espécie de limitação das suas funções.

No entanto, por mais que existam movimentos sociais, que marquem a participação política do povo em prol do meio ambiente, pressionando para que a ECO 92 de fato se concretize, parece ser na implementação das políticas públicas locais, com a concretização dos conselhos participativos municipais, que se constituem os espaços mais propícios para se ouvir e incluir na definição das políticas a população que está em contato direto com a biodiversidade. A criação desses conselhos em muito foi influenciada pelos direcionamentos da convenção de 92 sobre a biodiversidade, que coloca como um de seus princípios a participação política da população na definição das políticas, numa tentativa de tornar as ações ambientais mais próximas do cotidiano do cidadão.

Para discutir a inserção do indivíduo nas decisões de elaboração de políticas públicas de conservação da biodiversidade, será necessário direcionar as reflexões para o estudo do conceito de identidade, a partir do referencial teórico de identidade cultural (HALL, 2006), tomada como uma identidade complexa e variante, influenciada por diversos aspectos que, inclusive, podem ser contraditórios, em contraposição à concepção iluminista do século XVIII, que por muitas vezes, ainda se encontra arraigada na base das democracias modernas e considera o sujeito como um indivíduo com identidade unificada e estável. O processo de inclusão no processo democrático precisa, portanto, respeitar os traços da sua identidade cultural, ao mesmo tempo em que educa os grupos, através de políticas orientadas por princípios contidos em convenções internacionais ou princípios constitucionais, no sentido de verificar os parâmetros do desenvolvimento sustentável para o espaço que ele ocupa.

A valorização da participação política dos indivíduos da comunidade em relação a como essa biodiversidade pode ser conservada no contexto do desenvolvimento sustentável irá passar, necessariamente por uma necessidade de valorização do conhecimento tradicional que essa comunidade possui acerca dos organismos com os quais tem contato. Essa valorização vem acontecendo gradualmente no direito internacional contra o monopólio das grandes empresas farmacêuticas, por exemplo, que detinham toda a propriedade intelectual sobre o uso desses elementos.

Diante desse quadro, a participação de alguns atores sociais passa a ser resignificada e valorizada, como é o caso das mulheres, tomadas como um agente fundamental dentro do processo de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, lideranças feministas norte-americanas trabalharam pela organização da agenda 21 para mulheres, lutando por questões como a igualdade de acesso das mulheres aos recursos naturais e aumento do número de mulheres inseridas em órgãos decisórios relacionados à sustentabilidade.

A relevância do papel da mulher na conservação da biodiversidade passa, portanto, primeiro pelas lutas da mulher pela sua afirmação dentro das realidades globais e locais, dentro dos quais, tem, historicamente sofrido discriminação, e após, a luta desdobra-se, neste contexto, no reconhecimento do papel da mulher na elaboração de uma gestão ambiental dos recursos naturais para a sustentabilidade de suas comunidades. Nesse cenário, é importante verificar a sua inserção dentro das instâncias de decisão das políticas públicas de preservação ambiental, como os Conselhos Municipais e a valorização da sua participação na gestão ambiental dos recursos naturais dentro das comunidades, sobretudo as rurais e indígenas.

O desafio do direito aqui passa a ser a maior inclusão das comunidades, inclusive das mulheres, no processo de definição das políticas, harmonizando o desenvolvimento econômico, no contexto de determinada região, com a conservação da biodiversidade, em termos, portanto, de desenvolvimento sustentável, preocupando-se ainda com o fortalecimento da identidade desses povos. Esse passa a ser um desafio, especialmente, para o direito internacional, na medida em que as convenções internacionais precisam cada vez mais estar atentas às realidades locais e às identidades culturais, ao mesmo tempo em que precisam ter estratégias de efetiva concretização dos acordos dentro dos países.

A inserção das mulheres no processo de conservação da biodiversidade acompanha, portanto, o processo de luta das mulheres pela sua inclusão no cenário político, levando em consideração, conforme expõe Ignacy Sachs (2000), a sua importância na gestão eficiente dos recursos.

Para a inclusão das comunidades no processo decisório das políticas públicas, e de grupos específicos, como é o caso das mulheres, é necessário ter como base das políticas públicas um conceito de democracia que contemple a discussão sobre a comunicação e o respeito aos diferentes

discursos e identidades existentes dentro da sociedade. Na realidade, a insurgência de grupos que antes sofriam dominação dentro da sociedade, como mulheres, homossexuais, negros, leva as instituições a terem que passar também por reformulações, de modo que possam a partir de então, absorver os discursos desses grupos. Na questão ambiental, torna-se ainda mais importante a participação da mulher, uma vez que resta evidente a sua importância histórica na gestão do ambiente à sua volta.

Nesse sentido, feministas, como Yung (2001), trabalharam o conceito de democracia inclusiva, respeitando as diferenças dos discursos e lançando diversos questionamentos àqueles que ainda esperavam construir um modelo democrático pautado no consenso, afirmando que o jogo democrático deve levar em conta que os atores sociais têm vivências e vozes diferenciadas que irão dialogar em torno de políticas que muitas vezes são comuns, como cremos ser o caso do meio ambiente, se considerarmos o caráter globalizante dos prejuízos ao equilíbrio ambiental. Por esse motivo, é importante, manter o conceito de identidade cultural como base do conceito de identidade que será utilizado aqui, com o objetivo de salientar a existência da diferença ao trabalhar um conceito de democracia participativa inclusiva para as comunidades e especialmente para as mulheres.

4. A descentralização e a criação de Conselhos Municipais

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que a década de 80 inaugurou no Brasil um novo modelo de desenvolvimento econômico e de Estado, onde as orientações foram ditadas pela nova ordem econômica mundial que, via de regra, determinou, no âmbito global, os ajustes e reajustes necessários para a retomada do crescimento econômico.⁵

Este cenário, no Brasil, foi marcado por processos de incontestáveis contradições, dentre estas se pode apontar a promulgação da "Constituição Cidadã" em um ambiente mundial refratário ao modelo de Estado de Bem-Estar Social. Ou seja, a nova Constituição Federal contempla uma nova agenda especialmente para o sistema de proteção social onde há uma tentativa de superar, ao mesmo tempo, o velho padrão de Estado desenvolvimentista, sem deixar de manter a funcionalidade e autonomia do mercado. Estas questões podem ser evidenciadas na medida em que o balanço da gestão do Estado brasileiro, nestes 20 últimos anos, aponta para uma tentativa de ruptura com as heranças do chamado Estado interventor e para uma renovada gestão dos processos de setorialização e fragmentação dos atendimentos da questão social.⁶

Um dos centrais componentes do novo padrão de regulação social brasileiro, definido com a Constituição Federal, é o processo de *descentralização* especialmente na organização e gestão das políticas sociais públicas.⁷ Na modalidade de gestão definida pela Constituição Federal e normatizada pelas legislações específicas, há a definição da descentralização político administrativa, que "[...] consiste em uma efetiva partilha entre o Estado e as coletividades locais e implica autogestão local" (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 37).

Essa descentralização está significando, portanto, descentralizar formas de poder até então centradas no governo federal para outras esferas, estaduais e municipais. Incluído a isso, há a transferência de competências e recursos que devem ser gestadas de maneira complementar e partilhada – em responsabilidade política e financeira - entre os diferentes níveis de governo (União, Estado e Município) com a participação da sociedade civil nas decisões políticas e no controle social das ações desenvolvidas.

No que concerne, então, a organização e gestão das políticas públicas, os Conselhos de Políticas Sociais e de Defesa de Direitos, são parte integrante, como tais, tem-se conhecimento que, a partir da metade da década de 1990, muitos foram os *Conselhos* criados, tendo em vista a reforma política administrativa, promovida pelo Estado brasileiro. É sabido também, que desde a década de 1980 e com maiores reflexões a partir da década de 1990 (pela própria implementação de "novas" formas de gestão das políticas sociais) tem se debatido o tema da gestão das políticas sociais públicas. No entanto ainda são poucos, diante da necessidade, os estudos empíricos acerca disso, principalmente nos municípios.

Os Conselhos Municipais são *fóruns* de reconhecimento legal, *unidades políticas, espaços de poder*. Forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas (Stein, 1997). Tem como objetivo principal discutir, elaborar e fiscalizar acerca das diretrizes e ações necessárias à efetivação dos aspectos da proteção social veiculados àqueles direitos e àqueles políticas sociais. Nesse sentido, os *Conselhos* são organismos nos quais deve haver a *participação*, de distintos *sujeitos políticos coletivos*,⁸ através de *representação da sociedade* (de interesses) – política e civil⁹ - o que exige a necessidade da existência da *pluralidade*.

Portanto, é espaço privilegiado de reconhecimento do direito de todos à *participação* na vida pública – *decisão, gestão, usufruto*, no caso aqui tratado, em relação às políticas sociais públicas. Ao haver *participação* de diferentes interlocutores, com diferentes posições, esse espaço possibilita a criação de novas relações, entre as instâncias da sociedade política e da sociedade civil, e internamente, nas próprias instâncias – diferentes níveis de governo, órgãos governamentais de mesmo nível e entre as várias entidades, grupos sociais representantes da sociedade civil e usuários. Isso permite a criação de disputas e negociações eminentemente públicas, o que dispõe discussões coletivas, propícias à reflexão e ao debate, nesse sentido, repletas, também, de possibilidades de destruição da consciência mitificada.¹⁰ Então, *locus* por excelência de *aprendizagem e exercício de democracia*, uma vez que supõe processo de redistribuição de poder decisório entre diferentes sujeitos, e, esse é contrário ao autoritarismo e a centralização.

Ou seja, esses *Conselhos*, por serem espaços de *natureza deliberativa pública, caráter permanente* e de *controle social*, permitem que os sujeitos ali representantes, ao exercitarem as funções a eles atribuídas, assumam frações de poder, exercidas historicamente apenas pela sociedade política, o que propicia a um grupo maior de sujeitos sociais penetrar, por exemplo, na lógica burocrática estatal, ter acesso a informações e oportunidades (legais, financeiras, etc) e diante disso *repartir o poder de decisão*. Proporcionam, neste sentido, exercer o controle político-administrativo das políticas sociais públicas, que deve ser *socializado* a quem de direito - a população a quem representam -, dando *visibilidade* às ações de representação, assim como às ações dos diferentes órgãos prestadores de serviço, além do próprio Estado. Isso contribui para com a democratização da sociedade brasileira, mas, não se pode esquecer que esse processo somente será constituído desta forma se houver, por parte dos representantes “[...] consciência interiorizada de direitos pessoais e coletivos, o reconhecimento da pluralidade de interesses e das idéias, particularmente dos conflitos [...]” existentes na sociedade (Stein, 1997, p.83).

No entanto, esses *Conselhos*, espaços de complementaridade, de visibilidade, de cooperação, ao serem visualizados, como instâncias de intermediação, negociação, *conflito* e *consenso*, precisam ser percebidos, também, como *unidades* repletas das contradições. Nesse sentido, tanto podem ser espaços de manutenção e legitimação servil e, portanto, de regulação e regulamentação das propostas hegemônicas, quanto podem ser mobilizadores de formas de resistência e de construção de alternativas contra-hegemônicas.

Importa ainda ressaltar, que esses *Conselhos, fóruns* legítimos de reconhecimento legal, que tem entre suas atribuições, a deliberação e o controle social das políticas sociais públicas têm como uma de suas competências políticas a luta pela garantia de Direitos Sociais. Neste aspecto, há um dos grandes desafios postos aos *Conselhos*, uma vez que poucos dos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, “[...] estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando existe regulamentação. [...] os direitos sociais sofrem tão *clara e sinceramente* ataques da classe dirigente do Estado e dos donos da vida em geral, como depois de 1995” (VIEIRA, 1997, p. 68).

Portanto, a garantia do funcionamento das Políticas Sociais Públicas demanda muitos desafios e necessidades, entre elas aquelas vinculadas à própria organização do Estado brasileiro a partir da década de 1990, através da implementação das políticas econômicas na perspectiva do *ajuste neoliberal*, sob orientação do Consenso de Washington, veiculadas entre outras formas pela proposta, posta em ação, “[...] de cortar ainda mais os gastos públicos, agravando a já iníqua situação de alocação de recursos para as *políticas sociais*”. Contribuindo, dessa forma, significativamente com o desmonte da incipiente Proteção Social (Soares, 2000, p.71). Nesse processo de limitantes, condicionantes e contradições há a veiculação, na atualidade, de uma lógica político-econômica que tem caminhado na contraposição da garantia dos Direitos Sociais. Por outro lado, é importante que se destaque que as teses sobre descentralização no Brasil têm sido entendidas fundamentalmente como processos de municipalização de atividades e serviços, tradicionalmente sob a responsabilidade do Estado, com a fundamentação de que a proximidade com a população, no atendimento das políticas sociais básicas, possibilitariam um melhor atendimento.

5. Conclusão

A questão da identidade nos processos de inclusão da gestão ambiental se mostra essencial no espaço político contemporâneo. Isso se deve, em certo sentido, ao fato de que a questão da sustentabilidade ambiental tem cada vez mais se vinculado a uma ideia de necessidade de conjunção para com os grupos identitários distintos existentes nos Estados.

Dessa forma, tem-se como elemento importante não somente o reconhecimento da importância da participação dos sujeitos, em termos individuais, na defesa ambiental, como também a

defesa de que as comunidades se constituem numa questão de manutenção e fortalecimento das próprias identidades desses grupos. No Brasil, faz-se necessário verificar as tentativas de inclusão dos setores sociais na conservação, no sentido de entender até que ponto se tem avançando para a efetivação dos compromissos firmados na ECO 92. Ao mesmo tempo, é preciso acompanhar as discussões que se incluem no contexto da superação dos paradigmas que não são inclusivos e que não satisfazem aos direcionamentos de harmonização do desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental.

Nesse sentido, os Conselhos Municipais de meio ambiente possuem funções relacionadas com a defesa da sustentabilidade, proteção do meio ambiente, e promoção de ações com objetivo de fomentar um maior envolvimento comunitário e estatal nas questões de ordem ambiental. Já no que se refere ao conselho de mulheres, estes tem por finalidade contribuir para a normatização e fiscalização de políticas relativas aos direitos das mulheres. Em ambos, é possível uma manifestação das identidades comunitárias no processo participativo municipal.

6. Referências

- ARCHAMBAULT, Edith. **Le secteur sans but lucratif dans le monde. in Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif.** M. A U.S.S, Nº 11, Paris, La Découverte, 1998.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, nº 39, 1995.
- BAUMAN, Zigmunt. **Identidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Graal, 1994.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Campus, 2ª ed., 1992.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- DRAIBE, Sônia M. **A nova institucionalidade das políticas sociais?** Reflexões a propósito da experiência latino-americana, Perspectiva, Vol. 11/Nº 4, 1997.
- _____. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** São Paulo, ANPOCS, 1998.
- FARIA, C. A. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. In: **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, nº 46.
- GRAMSCI, Antonio em seus textos: **Cartas do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª ed., 1987.
- _____. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5ª ed. 1985.
- HABERMAS, Jurgen. **Consciência Moral e agir comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP & A, 2003.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 56, 1998. p. 34-49.
- LEFF, Henrique. **Epistemologia Ambiental.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- _____. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável.** Edifurb: Blumenau, 2000.
- NOVAES, Washington. Eco-92: avanços e interrogações. **Estudos. Avançados.** vol.6 no.15 São Paulo May/Aug. 1992.
- SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamand, 2000.
- SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.
- STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 54, 1997. p. 75-96.
- STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios.** Futura, 2002.
- VÁSQUEZ, Adolfo Sanches. **Filosofia da práxis.** Trad. Luiz Fernando Cardoso. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990. p.245-311.
- VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 53, 1997. p. 67-73.
- YOUNG, I. M. **Representação política, identidades e minorias.** Lua Nova: São Paulo. Número 67, p. 139 a 190.

Notas

- ¹. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora da Universidade de Caxias do Sul. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Sociais (NEPPPS). Email: ana.mpc@terra.com.br
- ². Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Email: carolineferri@gmail.com
- ³. Nesse sentido, é preciso considerar as mulheres como um grupo que luta pela sua participação e afirmação no espaço público. Por esse motivo, as feministas norte-americanas desenvolveram uma pauta específica para a inclusão das mulheres na preservação da biodiversidade, para ser discutida na ECO 92.
- ⁴. Um exemplo desse processo de inclusão pode ser visto no caso de feministas norte-americanas, que empreenderam esforços para incluir nas convenções da ECO 92 compromissos para uma maior inclusão das mulheres na elaboração das políticas de conservação da biodiversidade. Isso em razão de estudos que mostram que as mulheres possuem conhecimentos tradicionais por estarem em contato direto com a biodiversidade e na gestão do ambiente.
- ⁵. Ver STIGLITZ, 2002
- ⁶. Ver DRAIBE, 1997, 1998
- ⁷. Sabe-se que a descentralização não constitui um fato isolado, ao contrário, constitui um dos eixos da reformas mais amplas no processo de reestruturação das políticas sociais. Ela se iniciou nos países de origem anglosaxão, cuja organização do Estado se inscreve na tradição descentralizada e foi plasmada por diferentes países especialmente os latino-americanos. Para maiores aprofundamentos ver ARCHAMBAULT, 1998, DRAIBE, 1997, ARRETCHE, 1995 e FARIA, 1998
- ⁸. Sujeitos políticos coletivos, uma vez que os Conselhos não são formados por representação de indivíduos, mas por representações de coletividades: associações, entidades, setores, segmentos, etc., em que indivíduos as representam.
- ⁹. A perspectiva de sociedade política e sociedade civil aqui adotada, baseia-se na lógica gramsciana. Para melhor entendimento ver GRAMSCI, Antonio em seus textos: *Cartas do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª ed., 1987: *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5ª ed. 1985. Ver também, COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 2ª ed., 1992 e BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1994
- ¹⁰. A consciência mitificada, no recorte aqui tratado, veicula-se a *prática reiterativa*, reprodutora da lógica dominante vinculada à ordem do capital, que traduz ações vinculadas ao que Vasquez intitula *práxis espontânea*. A passagem da *consciência ingênua* para uma *consciência reflexiva* exige vários movimentos e ações. Parte-se do pressuposto que os *Conselhos*, por serem espaços de repartição de poder, de exercício participativo que veicula a democratização das relações sociais entre os sujeitos, é unidade de poder que pode contribuir na alteração da *práxis espontânea* para uma *práxis reflexiva*, uma vez que, concordando-se com Vasquez, “[...] a superioridade do proletariado sobre outras classes ou grupos sociais oprimidas reside precisamente na possibilidade de elevar-se a um nível de consciência – consciência de classe – que lhe permite captar-se a si mesmo em sua missão histórico-social e, com isso, orientar, no limite de determinadas condições objetivas, sua própria ação; isso é, passar de uma *práxis cega, espontânea*, a uma *práxis revolucionária reflexiva*, ou transformação consciente da sociedade” (Vasquez, 1990, p. 294) Para melhor entendimento ver. VÁSQUEZ, Adolfo Sanches. *Filosofia da práxis*. Trad. Luiz Fernando Cardoso. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990. p.245-311