



ISSN: 1988-5245
<https://doi.org/10.51896/delos>

DELOS. DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

D I C E latindex IDEAS EconPapers Dialnet ÍNDICES CSIC MIAR Sucupira

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Marcela de Melo Soares Sales

Doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6638-6458>

e-mail: marcelasmm@gmail.com

Vanice Santiago Fragoso Selva

Professora. Dra. do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2477-3898>

e-mail: vanice.selva@ufpe.br

RESUMO

Para combinar eficiência e legitimação da vontade coletiva, as políticas públicas devem resultar de um processo decisório democrático, sendo a governança o sistema de articulação ideal. Assim, esta pesquisa é justificada pela necessidade de discutir a governança como estratégia para promover ações que conciliem desenvolvimento econômico e conservação ambiental. O objetivo é ampliar o debate sobre a contribuição dos mecanismos de governança para a implementação de políticas ambientais eficazes. A abordagem metodológica é exploratória e descritiva, com buscas nas plataformas Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Como resultados: há a necessidade de uma relação mais transparente entre Estado e sociedade; a participação popular nos conselhos ambientais brasileiros ainda é frágil; a estrutura de governança ambiental deve ser composta por diferentes atores visando implementar ações que integrem demandas econômicas, sociais e ecológicas; os desafios elencados evidenciam a importância da interdisciplinaridade e da articulação entre os setores, adotando medidas que enfoquem a prevenção, mitigação e compensação. Conclui-se que o sucesso das políticas públicas ambientais depende da qualidade da participação dos representantes da sociedade civil e do seu relacionamento com os atores públicos nas instâncias de governança para identificar as questões mais prementes de intervenção governamental, ensejando mudanças sociais positivas.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Democratização, Governança Ambiental, Participação Popular, Instâncias Colegiadas, Recursos Naturais, Gestão Ambiental.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA BRASILEÑA: DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

RESUMEN

Para combinar eficacia y legitimación de la voluntad colectiva, las políticas públicas deben ser el resultado de un proceso democrático de toma de decisiones, y la gobernanza es el sistema de articulación ideal. Así, esta investigación se justifica por la necesidad de discutir la gobernanza como estrategia para promover acciones que concilien el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente. El objetivo es ampliar el debate sobre la contribución de los mecanismos de gobernanza a la aplicación de políticas medioambientales eficaces. El enfoque metodológico es exploratorio y descriptivo, con búsquedas en las plataformas Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y Scientific Electronic Library Online (SciELO). Como resultados: es necesaria una relación más transparente entre el Estado y la sociedad; la participación popular en los consejos ambientales brasileños aún es frágil; la estructura de gobernanza ambiental debe estar compuesta por diferentes actores para implementar acciones que integren las demandas económicas, sociales y ecológicas; los desafíos enumerados destacan la importancia de la interdisciplinariedad y la coordinación entre sectores, adoptando medidas que se centren en la prevención, la mitigación y la compensación. Concluimos que el éxito de las políticas públicas medioambientales depende de la calidad de la participación de los representantes de la sociedad civil y de su relación con los actores públicos en los órganos de gobierno para identificar los temas más urgentes para la intervención gubernamental, lo que conduce a cambios sociales positivos.

Palabras clave: Políticas Públicas, Democratización, Gobernanza Ambiental, Participación Popular, Instancias Colegiadas, Recursos Naturales, Gestión Ambiental.

SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZILIAN PUBLIC MANAGEMENT: CHALLENGES FOR GOVERNANCE IN ENVIRONMENTAL POLICIES

ABSTRACT

To combine efficiency and legitimization of collective will, public policies must result from a democratic decision-making process, and governance is the ideal articulation system. Thus, this research is justified by the need to discuss governance as a strategy to promote actions that reconcile economic development and environmental conservation. The objective is to broaden the debate about the contribution of governance mechanisms to the implementation of effective environmental policies. The methodological approach is exploratory and descriptive, with searches in the platforms Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) and Scientific Electronic Library Online (SciELO). As results: there is a need for a more transparent relationship between state and society; popular participation in Brazilian environmental councils is still fragile; the environmental governance structure must be composed of different actors in order to implement actions that integrate economic, social and ecological demands; the challenges listed show the importance of interdisciplinarity and articulation between sectors, adopting measures that focus on prevention, mitigation and compensation. We conclude that the success of environmental public policies depends on the quality of the participation of civil society representatives and their relationship with public actors in governance bodies, in order to identify the most pressing issues for government intervention, leading to positive social changes.

Keywords: Public Policies, Democratization, Environmental Governance, Popular Participation, Collegiate Instances, Natural Resources, Environmental Management.

INTRODUÇÃO

O Brasil enfrentou diversas crises que apontavam a necessidade de uma reestruturação do aparelhamento estatal, mais precisamente, na forma de gerir os recursos públicos. Nos idos dos anos 90, governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma tentativa de reforma na qual o Estado passou a utilizar estratégias da administração gerencial para realizar os ajustes fiscais e reduzir as práticas clientelistas e patrimonialistas, buscando a qualidade e eficiência na prestação de seus serviços.

No entanto, a reforma não alcançou os resultados esperados e a sociedade passou a almejar uma maior participação no processo decisório que envolve a construção das políticas públicas. De acordo com (Oliveira, 2019) esse anseio sempre existiu, vide a tradição mobilizatória brasileira, décadas de 60 e 70, mas após o insucesso do modelo proposto por Bresser-Pereira e a chegada de Lula ao poder, o povo sonhava com uma administração mais participativa.

As políticas públicas implementadas na época não conseguiam atender as demandas da população, cujas dificuldades de ordem social, econômica e ambiental não possuíam fronteiras bem definidas. Essa complexidade exigiu que os governantes criassem mecanismos que permitissem a colaboração da sociedade para compreensão da cadeia de relações (causas/efeitos) existentes.

Essa gestão pública dotada de instrumentos de participação, criando canais de comunicação, aumentando a transparência e o controle social das ações governamentais constituiu a administração societal. Trata-se de uma proposta que contém, em sua maioria, iniciativas para envolver a sociedade nas decisões públicas, sem aludir a um reordenamento das estruturas que compõem o governo federal.

A fim de ressignificar a relação Estado-sociedade, promovendo a cooperação entre as entidades envolvidas, foi necessário adotar um conjunto de práticas que conseguissem articular os interesses desses atores. Assim, foram instituídos espaços públicos de diálogo, visando ao compartilhamento de informações e à realização de acordos para aprovar políticas (Sant'Anna, Alcântara, Pereira, Cappelle, & Tonelli, 2019) que refletissem as diferentes demandas dos integrantes de redes de governo, de instituições públicas e privadas, e da sociedade civil.

Então, a governança surgiu como uma ferramenta de interlocução dos partícipes da rede que ao utilizarem as instâncias colegiadas discutem assuntos comuns de forma colaborativa. O nível de articulação e sucesso das deliberações dependem da representatividade dos atores e da capacidade de gestão das instituições formais. Em seus moldes ideais, permite a intervenção da população nas políticas públicas e tem como princípios norteadores a transparência e o uso responsável do dinheiro público, aspirando ao fortalecimento da democracia (Silva et al., 2018).

No que concerne à problemática ambiental, é preciso que o Estado intervenha na forma de políticas que gerenciem a utilização dos recursos naturais, pois o caráter exploracionista do modelo econômico vigente ignora as consequências advindas do desmatamento, da contaminação das águas, do solo e do ar, da desertificação e de tantas outras calamidades ecológicas que afetam as diversas regiões do país. Nas grandes áreas metropolitanas, o ruído e a poluição do ar pioram a qualidade de vida, sobretudo da população desfavorecida (Vargas, 2021).

Esse comportamento predatório impõe às camadas mais vulneráveis da sociedade os resultados dessa percepção utilitarista da natureza. Pois, não há como dissociar a distribuição dos

riscos ambientais da justiça social, os despossuídos são os mais penalizados pelo jogo político das grandes corporações, além de não auferirem ganhos socioeconômicos na região explorada, também são submetidos aos impactos que foram rejeitados pelos países desenvolvidos e segmentos mais organizados (Sampaio & Oliveira, 2019).

Logo, para compatibilizar os interesses conflitantes dos diferentes atores, a governança, em sua vertente ambiental, aumenta a eficiência e a legitimidade na formulação e operação das políticas públicas, possibilitando o uso racional dos recursos naturais e a inclusão dos ideais de sustentabilidade (Jurado & Gonçalves, 2020).

Todavia, os avanços observados nas últimas décadas com uma gestão pública participativa, principalmente nas políticas de cunho ambiental, vêm sendo ameaçados por uma agenda de desconstrução do governo federal, sobretudo nos últimos três anos, com mudanças nas leis, extinção de comissões e conselhos, entre outras ações que reforçam o desmonte de órgãos de defesa do meio ambiente (Adams, Borges, Moretto, & Fudemma, 2020), como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Por conseguinte, a presente pesquisa é justificada pela necessidade de discutir a governança como estratégia política para promoção de ações que combinem desenvolvimento econômico e conservação do meio ambiente. Neste trabalho buscar-se-á discorrer numa ótica teórica sobre a importância da governança, à luz da participação social na gestão pública ambiental brasileira.

METODOLOGIA

Desenho metodológico da pesquisa

A pesquisa é identificada como exploratória e descritiva, tendo como método principal a revisão de literatura/produção acadêmica e objetivo central ampliar o debate sobre a contribuição dos mecanismos de governança para a implementação de políticas ambientais eficazes. Foram selecionados artigos científicos, livros e dispositivos legais brasileiros (Leis e Decretos) com o objetivo de garantir a qualidade do estudo. Vale salientar que foram priorizadas as publicações nacionais e internacionais dos últimos 05 (cinco) anos.

Considerando o problema objeto da investigação, foram adotadas as seguintes etapas: definição das palavras-chave a serem utilizadas; seleção das bases de dados em que serão realizadas as pesquisas; teste de aderência das palavras-chave por meio das buscas nas bases de dados e leitura de alguns artigos verificando alinhamento com as temáticas da pesquisa; exclusão de artigos repetidos; verificação da atualidade e relevância científica dos artigos selecionados, sendo estes dois aspectos indispensáveis para serem critérios de exclusão ou permanência dos artigos no portfólio da pesquisa.

Dessa forma, foi realizado o levantamento de artigos nas plataformas acadêmicas nacionais de acesso gratuito: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO), e feita análise de documentos legais constantes em sítios eletrônicos oficiais, como: banco de legislação e publicações de órgãos públicos que tratam da

governança e da participação social na gestão pública ambiental brasileira. Nas bases de dados foram utilizados os descritores “governança”, “governança ambiental”, “participação social”, “políticas públicas”, “políticas ambientais”, “gestão ambiental”, combinados ou isolados, para filtrar estudos que continham, especificamente, os objetos de análise desta pesquisa.

Quanto aos parâmetros para seleção dos artigos, foram excluídas as publicações que apresentaram equívocos metodológicos e resultados inconsistentes com o objetivo. A análise dos resultados foi baseada nas informações das publicações que continham temáticas associadas ao objeto de estudo ou correlatas, visando identificar os elementos indispensáveis da governança que influenciam a qualidade das políticas públicas ambientais. Assim, foi obtido o seguinte portfólio bibliográfico da pesquisa, Quadro 1, abaixo:

Quadro 1-

Portfólio bibliográfico da pesquisa.

Eixos Temáticos	Artigos
Participação Social, Engajamento de Atores, Conselhos, Conferências	Sant’Anna, Alcântara, Pereira, Cappelle, & Tonelli, 2019; Siegmund-Schultze, Aguiar Gomes, Gottwald, & Rodorff, 2019; Ferri, Oliveira, & Stedile, 2017; Borges, 2017; Ricardi, Shimizu, & Santos, 2020.
Governança e Gestão Pública	Silva et al., 2018; Jurado & Gonçalves, 2020; Katsamunskaja, 2016; Peters, 2016; Quick & Bryson, 2016; Abdala & Nunes, 2018; Leal Filho et al., 2020; Cavalcante & Pires, 2018; Fortunato, 2015; Freire, Conejero, & Parente, 2021.
Problemática Ambiental	Vargas, 2021; Sampaio & Oliveira, 2019; Adams, Borges, Moretto, & Fudemma, 2020; Mendes, 2018; Calgaro & Pereira, 2017.
Governança Ambiental	Seixas et al., 2020; Garcez, 2018; Capelari, Araújo, Calmon, & Borinelli, 2020.
Políticas Públicas e Políticas Ambientais	Freitas, 2015; Mota, 2020; Pierro & Jacobi, 2021; Jeronymo, Silva, & Tanizaki-Fonseca, 2021; Jannuzzi & Carlo, 2018; Lima & D’Ascenzi, 2019; Company Ferraz, 2018.

Fonte: Autoras (2022).

O portfólio acima serviu de base para a discussão dos constructos desta pesquisa. Percebe-se que os eixos temáticos são convergentes, possibilitando esclarecer os principais conceitos e estabelecer relações importantes para compreensão da influência dos mecanismos de governança sobre a qualidade das políticas públicas ambientais implementadas.

RESULTADOS

A governança como instrumento de eficiência pública

A Reforma do Estado Brasileiro, com ênfase nos resultados e apoiada na Administração Gerencial, meados dos anos 90, tinha a gestão orientada para otimização da máquina estatal com a privatização de instituições públicas e terceirização dos serviços não essenciais, porém não obteve

sucesso devido ao seu cunho excessivamente tecnocrata¹ que não acolhia as demandas sociais (Sant'Anna, Alcântara, Pereira, Cappelle, & Tonelli, 2019). Assim, foi necessário adotar um modelo que buscasse consensos entre governo e sociedade, mudando o papel do cidadão de simples beneficiário para um colaborador no desenvolvimento de estratégias e planejamento dos programas e projetos, melhorando a alocação de recursos e a ação governamental (Katsamunskaja, 2016).

Isto posto, para que a administração pública conseguisse implementar políticas alinhadas com a complexidade das mudanças ambientais e das crises emergentes, atendendo as demandas dos diferentes grupos sociais, foi preciso recorrer a estruturas de gestão mais eficientes e democráticas, tendo como pressupostos a pluralidade de ideias e a interação com atores não governamentais (Katsamunskaja, 2016).

Vale ressaltar que as interlocuções entre integrantes de redes de governo, de instituições públicas e privadas, e da sociedade civil não acontecem sem conflitos, pois alguns atores podem assumir um maior protagonismo no processo decisório, em razão da influência, do poder ou do segmento (econômico ou partidário) ao qual pertencem, gerando insatisfação nos demais. Então, para moderar as disputas foram instituídos espaços públicos de diálogo, visando ao compartilhamento de informações e à realização de acordos para aprovação das políticas propostas (Sant'Anna, Alcântara, Pereira, Cappelle, & Tonelli, 2019).

A fim de estabelecer a cooperação e equilibrar os múltiplos interesses de *stakeholders*², a governança é o sistema de articulação política ideal, pois além de reconhecer os atores não estatais, permitindo a participação popular nas políticas públicas, contribuem para a redução dos conflitos entre as sociedades humanas, seus sistemas de representação e seus processos, possibilitando o alinhamento dos diferentes objetivos e a sustentabilidade econômica, social, ecológica e política (Abdala & Nunes, 2018).

Peters (2016) reconhece as dificuldades para estabelecer o conceito de governança, mas esclarece que suas resoluções refletem a distribuição de poder dentro de uma sociedade, uma vez que as políticas públicas são o produto da relação existente entre o governo e os demais integrantes da arena decisória. O autor acrescenta que o desenho da governança, isto é, a sua estrutura pode permitir que participantes com pouca notoriedade dentro de uma democracia representativa convencional tenham oportunidade para conduzir as escolhas políticas.

Em consonância, Quick e Bryson (2016) ressaltam a importância do engajamento dos atores locais para uma participação útil e legítima, evitando que os arranjos de governança sejam uma mera formalidade burocrática, no intuito de aprovar projetos selecionados previamente por grupos elitistas, sob o verniz de uma abordagem coletiva. É preciso que os sujeitos com *expertises* e níveis de influência distintos se apropriem das pautas em debate, compartilhando experiências e conhecimento sobre os assuntos que lhes afetam, para que a tomada de decisão atenda diferentes públicos, proporcionando inclusão social ao compor um planejamento colaborativo e processualmente justo.

¹ As decisões estatais eram tomadas apenas por quem tivesse o conhecimento técnico excluindo a sociedade civil do processo decisório.

² Grupo de atores sociais que possui interesse direto nos objetivos de uma organização ou atividade econômica, podendo influenciar o andamento de suas ações e serem também por elas afetados.

Então, a governança pode ser compreendida como uma estratégia de descentralização do processo decisório, com estruturas políticas caracterizadas pela confiança, responsabilidade e gestão adequada dos recursos públicos (Leal Filho et al., 2020), cujas práticas sucedem o debate com todos os sujeitos implicados nas resoluções que serão aprovadas, visando à implantação do desenvolvimento sustentável. As interações possibilitam lidar com os desafios típicos do campo das políticas públicas, reduzindo as disputas de coalizões formadas dentro do governo, setor privado e sociedade civil (Cavalcante & Pires, 2018).

Nessa perspectiva, Fortunato (2015) explica que o bom funcionamento da governança na democracia representativa depende da diminuição das disparidades na participação dos atores não governamentais no processo de formulação de uma política pública. No entanto, quando ocorrem eventos como desastres ambientais, crises políticas e sanitárias que afetam a dinâmica econômica e social de uma localidade, a exemplo do que aconteceu no litoral da região Nordeste com o derramamento de óleo bruto no mar e logo depois a pandemia de Covid-19, o Estado encontra dificuldades para manter a participação nos espaços públicos de deliberação, sendo necessário estabelecer estratégias para não arrefecer o engajamento dos representantes da sociedade civil e conseguir reduzir o cenário de incertezas, efetivando programas alinhados com as demandas mais urgentes das comunidades que ficaram em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Fortunato (2015) identifica quatro variáveis inter-relacionadas que agem sobre a qualidade da governança na democracia: capital social, informação, educação e igualdade. O capital social afeta a natureza e a qualidade da participação dos atores na escolha das políticas públicas à medida que aumenta o comprometimento e a exposição às ideias, auxiliando na formação de uma opinião fundamentada. O fluxo adequado de informações entre gestores públicos e representantes da sociedade civil favorece a responsabilidade política, evitando que sejam adotadas práticas patrimonialistas e clientelistas. O nível de instrução dos partícipes influencia a capacidade de mobilização por equidade e melhor qualidade de vida. Por fim, quando os integrantes da rede estão em condições de igualdade nos espaços públicos de diálogo, com transparência nas relações, há a implementação de ações estratégicas para atender a agenda política.

Ratificando os argumentos elencados, Burztyń e Burztyń (2012) explicam que é possível estabelecer dez atributos relevantes que caracterizam a boa governança - descentralização, subsidiariedade, flexibilidade, decisões *bottom-up*, participação/ empoderamento dos *stakeholders*, pertencimento, responsabilização, equidade e inclusão, transparência e segurança – descritos no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2-

Atributos da boa governança

Atributo	Descrição
Descentralização	Trata-se da redução da intervenção do poder central devolvendo aos níveis locais de gestão um maior poder de decisão. Precisa estar alinhada com critérios de coordenação e responsabilização.
Subsidiariedade	O Estado ao delegar poderes precisa apoiar os níveis locais de gestão para que tenham capacidade institucional no processo decisório.

Flexibilidade	Os procedimentos adotados pela gestão devem ser flexíveis, adaptados a contextos específicos, evitando disfunções burocráticas quando configuram ações generalistas.
Decisões <i>bottom-up</i>	O processo de decisão acontece de baixo para cima, obedecendo à autonomia dos níveis locais.
Participação/ Empoderamento dos <i>stakeholders</i>	A participação de todos os autores implicados nas decisões depende de mecanismos de empoderamento, reduzindo as assimetrias socioeconômicas e políticas ao capacitar os sujeitos para as escolhas políticas.
Pertencimento	As decisões implementadas devem refletir a vontade daqueles que serão beneficiados
Responsabilização	É necessário que sejam estabelecidos mecanismos de prestação de contas e sanções para que não ocorram vícios processuais entre o planejamento e a execução dos objetivos operacionais.
Equidade e Inclusão	As escolhas políticas devem assegurar a redução das desigualdades sociais e inclusão de grupos comumente sub-representados.
Transparência	Os atores sociais precisam ter acesso às informações referentes às deliberações para qualificar a sua participação na decisão em políticas públicas.
Segurança	As decisões tomadas devem afastar quaisquer problemas que desestabilizem a vida em sociedade como doenças, repressão, entre outras.

Fonte: Burzryn e Burzryn (2012) adaptado pelas Autoras (2022).

Pode-se inferir que para concretizar políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento em bases sustentáveis, o Estado tem um papel decisivo na gestão da governança, distribuindo responsabilidades entre os entes da administração direta (estados e municípios) e fomentando espaços de diálogo com atores não estatais de modo a atender as expectativas da sociedade.

Por conseguinte, a atuação nas instâncias colegiadas é essencial para o fortalecimento da democracia e da sociedade civil que apontará caminhos para a construção de um desenvolvimento estruturado pelos eixos: social, ambiental e econômico, sendo necessário que os gestores governamentais, principalmente nos níveis locais de decisão, reconheçam a capacidade dos representantes da população para uma participação política qualificada (Siegmond-Schultze, Aguiar Gomes, Gottwald, & Rodorff, 2019).

Considerando os espaços públicos de diálogo, a Constituição Federal do Brasil (1988) cita como mecanismos para promover a participação social: conselhos, conferências, ouvidorias, processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo e negociação, entre outros. Para efeitos dessa pesquisa, serão abordados apenas os conselhos e as conferências.

Os conselhos possuem natureza deliberativa e consultiva, existindo em cada esfera do governo. Boa parte possui composição paritária, ou seja, mesma quantidade de representantes do Estado e da sociedade civil, constituindo um importante meio para o povo exercer o controle social nas mais diversas áreas temáticas e fortalecer a democracia (Ferri, Oliveira, & Stedile, 2017).

Tendo em vista essa prerrogativa fiscalizatória, é obrigatório compreender e aplicar a *accountability*, isto é, os instrumentos que permitem aos cidadãos avaliar as ações dos agentes públicos e responsabilizá-los quando eivadas por alguma ilegalidade. Nesse sentido, é preciso que a

população exerça seus direitos, procurando observar se há conformidade entre a alocação dos recursos públicos e as demandas sociais.

Como estratégia para promover a gestão participativa, ainda persistem algumas falhas nos conselhos. Borges (2017) cita que poucos têm uma definição clara de suas atribuições e os segmentos com menor representatividade não conseguem interagir para articularem as decisões políticas. Também enfatiza que apenas a sua existência não garante que os conselheiros agirão em prol do interesse social e das classes excluídas. Isso acontece porque somente determinados grupos sociais são representados nos conselhos, podendo tornar os processos deliberativos e consultivos tendenciosos.

No que tange às conferências, estas são eventos geralmente convocados pelo Poder Executivo para fomentar o diálogo e a formulação de políticas, atendendo áreas específicas, como comunicação, educação, saúde, meio ambiente, entre outras. A eficiência desse mecanismo é questionável, pois após esses encontros poucas ações são implementadas, sendo desperdício de tempo e recursos promover outras discussões sobre a mesma temática.

Ricardi, Shimizu e Santos (2020) concordam com essa crítica. Os autores evidenciam as dificuldades no processamento dos resultados das deliberações desses encontros, principalmente quando a pauta é permeada por alguma polêmica. Outro problema é a falta de integração entre as conferências nacionais e outros espaços de diálogo, bem como a pouca mobilização da população e o desconhecimento das temáticas para uma participação qualificada.

Apesar da importância desses mecanismos, percebe-se que poucas pessoas têm informações acerca de sua existência ou sabem como utilizá-los. Muitas práticas clientelistas seriam eliminadas caso a sociedade acompanhasse as políticas públicas e a distribuição de recursos.

Por fim, é evidente a necessidade de uma relação mais transparente entre Estado e sociedade. Ainda que essas estratégias de participação existam há algum tempo, falta muito para serem empregadas adequadamente. Na esfera governamental, os gestores precisam disponibilizar informações claras e precisas, para validá-las. O cidadão, por sua vez, deve adotar uma postura mais proativa, usando as ferramentas de mídia e comunicação para fiscalizar as pautas existentes na agenda pública e cobrar o atendimento das suas demandas.

Antes de discorrer sobre os desafios enfrentados na fase de implementação de políticas públicas ambientais é essencial compreender a dinâmica da governança ambiental.

Governança ambiental e a necessidade de conservação dos recursos naturais

A lógica econômica atual e o jogo político existente nas diferentes instâncias governamentais, muitas vezes acolhem uma visão utilitarista que influencia, sobremaneira, práticas pouco sustentáveis no consumo dos recursos naturais, ignorando suas repercussões sobre os grupos sociais mais vulneráveis (Mendes, 2018).

Desse modo, é necessário que os requisitos da governança contidos no Decreto nº 9.203/2017 sejam cumpridos pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, na tentativa de equilibrar desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais. O pluralismo

de atores sociais priorizando a eficiência, a ética e a transparência possibilitará que a formulação de políticas públicas ambientais seja orientada pelas demandas da coletividade, prevalecendo o bem comum (Freire, Conejero, & Parente, 2021).

Portanto, a vertente ambiental da governança com a participação das instituições governamentais, sociedade civil organizada e setor privado contribui para que a tomada de decisão contemple tanto ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade, como a implementação de instrumentos regulatórios que visem diminuir os efeitos das intervenções antrópicas sobre os ecossistemas, em suas dimensões física, biótica e socioeconômica (Seixas et al., 2020).

Não existe um modelo geral de governança ambiental, tem-se que identificar os problemas e características da realidade em questão para que suas práticas proporcionem melhorias efetivas. Seus arranjos institucionais devem estar alinhados com os aspectos biofísicos e socioeconômicos do local a que se destinam. Destaca-se que seus valores, princípios e objetivos provêm de negociações, logo não são estáveis, variando à medida que mudam os atores partícipes dos conselhos e instâncias colegiadas. Todavia, o propósito maior da governança ambiental é mobilizar esforços em torno dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para erradicação da pobreza, proteção do meio ambiente e inclusão social (Seixas et al., 2020).

No que tange à compreensão das bases da governança ambiental, é indispensável observar as diretrizes do ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal (1988) dispõe o seguinte no art. 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.

Em tempos pretéritos, a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº. 6.938/81, art. 2º, também previa alguns pontos básicos para regulamentar as atividades econômicas visando à sustentabilidade, como: o planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais, proteção dos ecossistemas, acompanhamento da qualidade ambiental e proteção de áreas ameaçadas de degradação.

Com a Constituição Federal de 1988, a gestão ambiental passou a ser descentralizada, fazendo parte do planejamento político dos estados e municípios. Mesmo assim, a sustentabilidade era vista apenas como um diferencial competitivo pelas empresas, não sendo prioridade o uso racional dos recursos naturais. A governança ambiental assumiu papel fundamental para gerir esses interesses contraditórios dos entes públicos e privados, tentando evitar que o meio ambiente fosse aprisionado pelo mercado, pois é um bem jurídico que serve de alicerce para a dignidade dos cidadãos (Garcez, 2018).

Essas diretrizes legais impulsionaram o campo das políticas públicas de gestão ambiental, envolvendo diferentes áreas do conhecimento e da ação governamental, bem como o desenvolvimento sustentável, cujas discussões avançaram desde a Rio-92, em 1992, até a Rio+20,

em 2012, que iniciou a construção da Agenda 2030 (Garcez, 2018). Este tipo de desenvolvimento versa sobre o crescimento econômico advindo do uso racional dos recursos naturais, suprimindo demandas atuais e necessidades das gerações futuras.

A instituição do aparato legal para gestão ambiental no Brasil promoveu alguns avanços em direção à Agenda 2030, até meados de 2018, ainda que dentro de uma lógica setorializada. Todavia, o governo Bolsonaro ensejou o recrudescimento do sistema de governança ambiental, enfraquecendo órgãos que previam a defesa do meio ambiente e invalidando instrumentos normativos de participação da sociedade civil e de representantes da ciência brasileira (Capelari, Araújo, Calmon, & Borinelli, 2020; Seixas et al., 2020). Nesse sentido, foram extintos setores estratégicos do Ministério do Meio Ambiente para controle do desmatamento, das queimadas, da extração ilegal de madeira, do garimpo clandestino e da ocupação ilegal das unidades de conservação. Houve também a retirada das equipes de fiscalização do IBAMA e ICMBio (Seixas et al., 2020; Adams, Borges, Moretto, & Fudemma, 2020).

Em consequência desse desmonte, os órgãos de proteção ambiental têm enfrentado dificuldades para implementar políticas públicas e monitorar as atividades econômicas que exploram os recursos naturais. É urgente que as pessoas de diferentes segmentos sociais se apropriem da pauta ambiental, atuando em rede para transformar essa realidade. Infelizmente, a modernidade, o capitalismo e a globalização afetam a percepção do indivíduo como parte integrante da natureza, afastando-o dos valores morais indispensáveis à formação de uma sociedade cooperativa e ambientalmente responsável (Calgaro & Pereira, 2017).

Conclui-se que a estrutura de governança ambiental com a participação dos diferentes atores é fundamental para mudar o rumo das políticas públicas e promover o desenvolvimento, com uma abordagem integradora, conciliando questões econômicas, sociais e ecológicas. Contudo, mesmo com diversos conselhos ambientais no país, a participação popular ainda é frágil e poucos representantes têm competência técnica para debater temáticas ambientais imprescindíveis para a formulação de programas e projetos voltados para a qualidade do meio ambiente.

Nessa perspectiva, serão discutidos os problemas associados à implementação de políticas públicas ambientais.

Desafios para implementação de políticas públicas ambientais

Políticas públicas são instrumentos utilizados pelo Estado para resolver os problemas constantes na agenda governamental e garantir o desenvolvimento socioeconômico. Essas ações devem resultar de um processo decisório democrático compatibilizando os diversos interesses dos atores envolvidos. Então, tais escolhas administrativas para terem legitimidade devem ser “[...] eficazes, sustentáveis, motivadas, proporcionais, transparentes, imparciais e ativadoras da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade” (Freitas, 2015, p. 200). A efetividade das políticas depende do conhecimento profundo do cenário que precisa de intervenção e da participação social nas decisões que implicarão mudanças nas formas de uso dos territórios e na dinâmica ambiental.

Para compreender a função das políticas públicas na gestão governamental é oportuno discorrer sobre a sua evolução. Primeiro era centrada no papel do governo e dos cientistas sociais na concepção desses instrumentos, posteriormente foram vistas como meios para solucionar os problemas sociais, contudo não eram analisadas as restrições impostas aos decisores para sua formulação e implementação, a exemplo do tempo para a tomada de decisão e os recursos disponíveis. Além disso, ainda faltava investigar o aspecto conflituoso da arena decisória, os embates de ideias entre os diversos grupos de interesse e adicionar a participação da sociedade civil, articulada pelos arranjos de governança, para decisões pautadas pela eficiência, justiça e inclusão social (Mota, 2020).

Convém ressaltar a importância da participação nas instâncias colegiadas das minorias e de atores sistematicamente alienados dos processos decisórios, contribuindo para a formação da agenda do governo e construção de políticas públicas sustentáveis, voltadas para criação de oportunidades sociais, redução da pobreza e conservação dos recursos naturais (Pierro & Jacobi, 2021).

No tocante às políticas ambientais, em sua maioria, estão no campo da arena regulatória, gerando uma série de conflitos entre os atores políticos. Embora o ordenamento jurídico brasileiro contenha diversos dispositivos relacionados à preservação e conservação ambiental, ainda prevalecem os interesses dos grandes oligopólios em detrimento dos impactos socioambientais gerados (Jeronymo, Silva, & Tanizaki-Fonseca, 2021). Por conseguinte, é imperativo observar as dificuldades que permeiam a implantação das políticas públicas.

Além das disputas nas arenas decisórias materializadas na dificuldade em estabelecer consensos, o sucesso de um programa ou projeto governamental pode ser comprometido pela falta de alinhamento entre as ações. Isto é, a excessiva fragmentação das políticas públicas entre os diferentes níveis do governo (federal, estadual e municipal) acaba gerando uma competição por recursos – institucionais, orçamentários, de pessoal e equipamentos - sem uma preocupação com a efetivação dos objetivos sociais, econômicos e ambientais estabelecidos para o país (Jannuzzi & Carlo, 2018).

Outro desafio é a descontinuidade das políticas públicas quando da alternância de poder (eleições) ou substituição dos integrantes das redes de governança. Como discutido neste artigo, o governo Bolsonaro promoveu um desmonte no arcabouço da gestão ambiental brasileira, implementando medidas que vão na contramão da Agenda 2030.

Há que se considerar também os problemas comuns que ocorrem no estágio de implementação das políticas públicas como conflitos entre os tomadores de decisão, desarticulação entre os setores envolvidos, excesso de burocracia e distanciamento entre o desenho inicial dos programas e/ou projetos das ações executadas (Mota, 2020).

Ademais, a má concepção do dispositivo legal pode deixar lacunas associadas às estratégias e recursos necessários para sua efetivação, podendo acarretar falta de dotação orçamentária, superposição de competências e por fim, interrupção dos trabalhos programados. A complexidade da problemática ambiental também constitui um entrave para estruturar políticas públicas eficazes. O formulador precisa considerar a multicausalidade dessas questões e a racionalidade limitada, para

então definir objetivos flexíveis. A implementação deve ser vista como um processo aberto e descentralizado, obedecendo às especificidades do contexto em que a política será inserida (Lima & D'Ascenzi, 2019).

Cabe destacar a necessidade da redefinição do papel das políticas públicas ambientais, pois o caráter das medidas adotadas nos últimos anos é de gerenciamento de crises, perdendo o foco da prevenção, mitigação e compensação. Os instrumentos regulatórios de cunho preventivo não vêm sendo aplicados (Campany Ferraz, 2018).

As dificuldades ora apresentadas evidenciam a importância da interdisciplinaridade e da articulação entre os setores para melhorar o sistema de gestão ambiental brasileiro. O campo de execução das políticas públicas exige a participação de diferentes atores da sociedade civil organizada, governo e instituições privadas nas instâncias colegiadas de governança, para a adoção de práticas ambientalmente responsáveis.

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

A problemática ambiental transcende os aspectos físicos e biológicos, englobando também variáveis econômicas e socioculturais, cujos impactos afetam a qualidade de vida da população. Essa percepção evidencia a necessidade da participação dos atores de diferentes clivagens sociais para que a distribuição dos riscos provenientes da exploração dos recursos naturais não recaia exclusivamente sobre as camadas mais desfavorecidas.

É notório o papel da governança na articulação dos entes políticos e sociais com diferentes interesses e graus de influência no processo decisório. A participação popular na fiscalização do cumprimento das diretrizes ambientais contidas no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a organização de determinados segmentos sociais para reivindicar ações de caráter conservacionista contribuirão para o desenvolvimento econômico sustentável.

Por fim, o sucesso das políticas públicas ambientais depende da qualidade da participação dos representantes da sociedade civil e da dinâmica relacional com os atores públicos nas instâncias de democracia deliberativa para que sejam apontadas as necessidades mais prementes para intervenção governamental, cooperando para a elaboração de programas e/ou projetos que cumpram as metas estabelecidas e promovam mudanças sociais positivas.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Laboratório de Apoio à Pesquisa Integrada em Gestão Ambiental (LAPIGA), ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e às discussões no âmbito da atividade do Laboratório de Conhecimento Interdisciplinar (LCI), pela disseminação do conhecimento científico.

REFERÊNCIAS

- Abdala, B. & Nunes, J. (2018). Participação social e governança territorial: Os desafios e as contradições de novos espaços políticos a partir da análise do colegiado territorial do Vale do Paranã, Goiás. *Geografares*, (26), 254-279. <https://doi.org/10.7147/GEO26.20995>.
- Adams, C., Borges, Z., Moretto, E. M. & Futemma, C. (2020). Governança ambiental no Brasil: Acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 5(81), 1-13. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81403>.
- Borges, S. S. (2017). Democracia e participação social, um problema geográfico? A contribuição de conselhos municipais para a democratização do poder e do espaço. *Geografia Ensino & Pesquisa*, 21(3), 8–24. <https://doi.org/10.5902/2236499425524>.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm
- Brasil. (2017). *Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança na administração pública. Brasília: Senado. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm
- Brasil. (1981). *Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: Senado. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm
- Bursztyn, M. A. & Bursztyn, M. (2012). *Fundamentos de política e gestão ambiental: Caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Calgaro, C. & Pereira, A. O. K. (2017). Políticas públicas e cooperação social em John Rawls. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, 14(28), 277-302. <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/970/589>.
- Company Ferraz, P. (2018). O desastre da responsabilidade civil ambiental em casos de desastres. In A. Querubini, A. Burmann & P. Bessa Antunes (Eds.). *Direito Ambiental e os 30 Anos da Constituição de 1988 (pp. 391-406)*: Thot Editora.
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., Calmon, P. C. D. P. & Borinelli, B. (2020). Mudança de larga escala na política ambiental: Análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública (Rio De Janeiro)*, 54(6), 1691. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445>.
- Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). *Nota Técnica n. 24 (Diest): Governança pública: Construção de capacidades para a efetividade da ação governamental*. Brasília, DF: Ipea. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>.

- Ferri, C., Oliveira, M. & Stedile, N. R. (2017). Conselhos de políticas públicas: Espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas. *Revista da Faculdade Mineira De Direito*, 20(39), 61. <https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2017v20n39p61>
- Fortunato, P. (2015). Democratic government and development: A survey. *Asian Development Review*, 32(2), 153-177. <https://ssrn.com/abstract=2693316>.
- Freire, B., Conejero, M. & Parente, T. (2021). Saliência, influência e participação dos stakeholders nas estruturas de governança e no processo de tomada de decisão de instituições públicas de ensino superior. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 14(3), 251-275. <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2021.e80297>.
- Freitas, J. (2015). As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Nomos*, Ceará, 35(1), 195-217, jan./jun. <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>.
- Garcez, G. S. (2018). A participação popular como instrumento de cidadania ativa nas políticas públicas, a fim de garantir o direito ao meio ambiente como elemento do mínimo existencial. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, 4(1), 23. <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/3997>.
- Jannuzzi, P. M. & Carlo, S. (2018). Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: Oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. *Bahia anál. dados*, Salvador, 28(2), 6-27, jul.-dez. <http://www.cge.rj.gov.br/interativa/wp-content/uploads/2019/07/Texto-complementar-3.pdf>.
- Jeronymo, C., Silva, E. & Tanizaki-Fonseca, K. (2021). Boa governança e participação social: Uma leitura crítica das políticas públicas de unidades de conservação da natureza do Brasil. *Ra'e Ga*, 50, 107-135. <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v50i0.68784>.
- Jurado, J. & Gonçalves, A. (2020). O papel das cidades como atores da governança ambiental global. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, 6(1), 1-23, jan-jun. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9628/2020.v6i1.6354>.
- Katsamunskaja, P. (2016). The concept of governance and public governance theories. *Economic Alternatives*, 2, 133-141. <https://ideas.repec.org/a/nwe/eajour/y2016i2p133-141.html>.
- Leal Filho, W., Salvia, A. L., Frankenberger, F., Akib, N. A. M., Sen, S. K., Sivapalan, S., Novo-Corti, I., Venkatesan, M. & Emblen-Perry, K. (2020). *Governance and sustainable development at higher education institutions*. *Environ Dev Sustain*. Alemanha: Springer. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10668-020-00859-y>.
- Lima, L. L. & D'Ascenzi, L. (2019). Implementação e avaliação de políticas públicas: Intersecções, limites e continuidades. In G. Lotta. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil* (pp. 127-152): Enap.

https://www.researchgate.net/publication/340649354_Implementacao_e_avaliacao_de_politicas_publicas_interseccoes_limites_e_continuidades.

- Mendes, J.M. (2018). Risco, vulnerabilidade social e resiliência: Conceitos e desafios. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, 7, 463 – 492, jun. <https://doi.org/10.19177/rgsa.v7e02018463-492>.
- Mota, L. (2020). Estudos de implementação de políticas públicas: Uma revisão de literatura. *Sociologia (Lisbon, Portugal)*, (92), 133-150. <http://journals.openedition.org/spp/7161>.
- Oliveira, L. (2019). Reforma gerencial, neodesenvolvimentismo e ponte para o futuro: Recentes contradições das políticas sociais brasileiras. *Ser Social*, 21(45), 263-282. https://doi.org/10.26512/ser_social.v21i45.20366.
- Peters, B. G. (2016). Governance is where you find it. *Asian Journal of Political Science*, 24(3), 309-318. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02185377.2016.1231067>.
- Pierro, B. & Jacobi, P. (2021). Crise ambiental e pandemia: Descaminhos no Brasil e rumos para uma nova governança. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science (Anápolis)*, 10(2), 9-25. <https://doi.org/https://doi.org/10.21664/2238-8869.2021v10i2.p09-25>.
- Quick, K. S. & Bryson, J. M. (2016). Public participation. In: Torbing, J., Ansell, C. (org.). *Handbook in Theories of Governance*. Forthcoming: EE.
- Ricardi, L., Shimizu, H. & Santos, L. (2020). Conferências de saúde: Metassíntese de boas práticas, obstáculos e recomendações a partir de experiências no Brasil, 1986-2016. *Saúde e Sociedade*, 29(1). <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020181084>.
- Sampaio, J. & De Oliveira, E. (2019). A justiça espacial e ambiental e a teoria do risco: A responsabilidade do governo na prevenção contra desastres (no Brasil). *Revista de Direito Internacional*, 16(2), 168-201. <https://doi.org/10.5102/rdi.v16i2.6129>.
- Sant'Anna, L., Alcântara, V., Pereira, J., Cappelle, M. & Tonelli, D. (2019). Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: Uma proposta analítica de estudo. *Revista de Administração Pública (Rio De Janeiro)*, 53(5), 821-837. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170400>.
- Seixas, C. S., Prado, D. S., Joly, C. A., May, P. H., Neves, E. M. S. C. & Teixeira, L. R. (2020). Governança ambiental no Brasil: Rumo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 25(81), 1-21. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81404>.

Siegmund-Schultze, M., Aguiar Gomes, E., Gottwald, S. & Rodorff, V. (2019). O que é uma boa participação pública? Conceitos, desafios e guias para reflexão. *Ribagua*, 6(1), 111-122. <https://doi.org/10.1080/23863781.2019.1642605>.

Silva, M. V. G., Peron, A. C. P., Zuba, M. E., Meza, M. L. F. G., Nascimento, D. E. N. & Souza, M. (2018). Administração pública societal: Um instrumento de controle e participação social. *Revista de Políticas Públicas da UFMA*, Maranhão, 22(371-394). <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9237>.

Vargas, D. (2021). “Na contramão da sustentabilidade”: A pauta da governança ambiental no Brasil. *Colóquio (Taquara.)*, 18(2), 90-104. <https://doi.org/10.26767/2026>.