



University of
Texas Libraries

REDIB
Red Iberoamericana
latindex

e-revist@s

Sumários.org



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 16, n. 4, art. 4, p. 65-82, jul./ago. 2019

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

http://dx.doi.org/10.12819/2019.16.4.4

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Participação Popular em Políticas Públicas Ambientais: O Desafio da Participação Efetiva

Popular Participation in Environmental Public Policies: The Challenge of Effective Participation

Chaiane Ferrazza Gomes

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa
Graduação em Administração de Empresas pela Universidade da Região da Campanha
E-mail: chai_ferrazza@yahoo.com.br

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin

Doutora em Direito pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Docente da Universidade Federal do Pampa
E-mail: lisianne.sabedra@gmail.com

Endereço: Chaiane Ferrazza Gomes
Rua Alberto Benevenuto, 3200, São Borja – RS, Brasil.

Endereço: Lisianne Pintos Sabedra Ceolin
Rua Alberto Benevenuto, 3200, São Borja – RS, Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

Artigo recebido em 21/03/2019. Última versão
recebida em 02/04/2019. Aprovado em 03/04/2019.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Frente a um cenário no qual a participação popular, materializado nas instituições participativas, encontra-se em plena expansão e constitui-se em uma demanda das políticas públicas ambientais, e considerando que esse tipo de política afeta todos de maneira geral e não apenas um segmento específico, este artigo busca realizar uma discussão teórico-conceitual acerca do verdadeiro sentido da participação popular, apontando características que contribuem para o fortalecimento e também para o enfraquecimento do processo de participação, bem como trazer à tona formas de torná-la mais efetiva e atrativa perante os cidadãos. Percebeu-se que o grande desafio não é necessariamente promover a participação popular, mas, sim, promover uma participação efetiva da sociedade em causas ambientais. Identificou-se uma série de aspectos que podem contribuir com a efetividade da participação popular em causas ambientais, porém destacando o acesso à informação como primordial nesse processo.

Palavras-chave: Participação Popular. Políticas Públicas. Estado de Direito Ambiental. Sociedade Civil.

ABSTRACT

Faced with a scenario in which popular participation, materialized in participatory institutions, is in full expansion and constitutes a demand for environmental public policies. And considering that this type of policy affects everyone in general and not just a specific segment. This article seeks to carry out a theoretical-conceptual discussion about the true meaning of popular participation, pointing out characteristics that contribute to the strengthening and also to the weakening of the participation process, as well as to bring to the fore ways of making it more effective and attractive to the citizens. It was realized that the great challenge is not necessarily to promote popular participation, but rather to promote an effective participation of society in environmental causes. It was identified a series of aspects that can contribute to the effectiveness of the popular participation in environmental causes, but highlighting the access to the information as primordial in this process.

Key words: Popular Participation. Public Policy. State of Environmental Law. Civil Society.

1 INTRODUÇÃO

Foi na década de 80, com o restabelecimento do regime democrático, que surgiram as inovadoras formas de participação popular nos processos de formulação e gestão de políticas públicas no Brasil, o que desencadeou num processo de fortalecimento da democracia participativa no Brasil e de um aumento de sua intensidade, resultando, então, no surgimento de um conjunto de instituições e espaços de participação dos cidadãos para além do voto (JORGE, 2014). Dessa forma, instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público se apresentam como processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e oferecem alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política (AVRITZER, 2009).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e de outras leis, essas instituições participativas têm desempenhado um papel fundamental tanto no processo de concepção quanto de execução de políticas públicas, incluindo desde a decisão à sua implementação e seu monitoramento (PIREZ; VAZ, 2010). E com as políticas públicas ambientais não foi diferente. Com a Carta Magna, o meio ambiente foi elevado a direito fundamental, cabendo ao Estado, juntamente com a sociedade, a sua tutela. Desde então, passou-se a discutir um novo modelo de Estado pautado por uma maior preocupação com o meio ambiente frente à mercantilização através da conscientização do indivíduo e da coletividade, o qual se chama de Estado de Direito Ambiental. Embora concretizá-lo constitua-se no grande desafio do século XXI, na medida em que são postos à frente os recursos naturais esgotáveis e o desenvolvimento econômico, torná-lo realidade demanda, dentre outros requisitos, a participação popular.

Frente a esse cenário, no qual a participação popular, materializado nas instituições participativas, encontra-se em plena expansão e constitui-se em uma demanda das políticas públicas ambientais, este artigo busca realizar uma discussão teórico-conceitual acerca da temática no que concerne ao verdadeiro sentido da participação popular, apontando características que ajudam no fortalecimento e no enfraquecimento do processo, bem como trazer à tona formas de torná-la mais efetiva e atrativa perante os cidadãos.

Num primeiro momento, foi realizado um resgate dos conceitos de democracia, sociedade civil e instituições participativas e, em seguida, trouxe-se a importância da participação popular em matérias de cunho ambiental. Na última parte, realizou-se um debate visando apontar sugestões para que o processo de participação não seja um “faz de conta”, ou

seja, uma pseudoparticipação. Percebeu-se que o grande desafio é como conciliar participação popular e consciência ecológica com interesses mercadológicos. Além disso, de que forma a garantir a participação efetiva da sociedade em causas ambientais, sendo que um fator primordial identificado foi o acesso à informação e, dentre outros aspectos, uma participação popular voltada à experiência dos indivíduos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia, participação popular e instituições participativas

Na concepção de Bobbio (2009, p. 22), democracia é “um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Quando o autor menciona a participação de interessados, ele se refere à participação da sociedade civil, a qual deve estar abarcada de forma mais uniforme possível, sendo essa condição determinante em uma democracia, pois, como afirma Ugarte (2004, p. 95), “em um regime verdadeiramente democrático o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade”.

Ainda segundo Ugarte (2004), o fato de as decisões terem de advir de baixo, por meio da participação dos cidadãos na elaboração das normas, tornam os conceitos de democracia e participação entrelaçados:

Democracia não só é a forma de governo em que o poder político provém da base como também é o regime no qual este poder encontra-se amplamente distribuído entre os membros da comunidade. A imagem kelnesiana da democracia como regime em que as diretrizes ascendam da base em contraposição à autocracia em que as decisões ascendem do alto é eloquente. É neste sentido íntimo, originário e fundamental que a ideia de democracia se vincula à de participação: as decisões vêm de baixo porque os cidadãos participam de sua elaboração. Por isso, democracia e participação são conceitos entrelaçados (UGARTE, 2004, p. 95).

Desse modo, é inviável pensar a democracia sem a participação da sociedade civil, sendo dois conceitos que caminham lado a lado. Porém, Gohn (2004) afirma que o conceito de sociedade civil já passou por várias ressignificações no Brasil e na América Latina e ainda continua sofrendo mudanças. A autora afirma que no final da década de 70 o termo foi introduzido no dicionário político e tornou-se “sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar” (GOHN, 2004, p. 21). Desse modo,

percebe-se que a participação da sociedade civil era vista como uma ação contra o governo, isso é demonstrado pelo fato de um dos principais eixos articuladores da época ter sido dado pela noção de autonomia: “tratava-se de organizar-se independentemente do estado (na maioria das vezes de costas para o mesmo) (...) Participar das práticas de organização da sociedade significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político dominante” (GOHN, 2004, p. 21-22).

Gohn (2004) afirma que a mudança de sentido do conceito de sociedade civil começou a mudar apenas com a saída dos militares do poder, a partir de 1985. A partir disso, em decorrência da crescente abertura de canais de participação e de representação política, bem como das pressões promovidas pelos governantes, os movimentos sociais, principalmente os populares, perderam a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. Desse modo:

Passa a haver uma fragmentação do que se denominou como “sujeito social histórico”, centrado nos setores populares, fruto de uma aliança movimento sindical + movimento popular de bairro (trabalhadores e moradores), até então tido como relevantes para o processo de mudança e transformação social. Surge uma pluralidade de novos atores, decorrentes de novas formas de associativismos que emergem na cena política. A autonomia dos membros da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática porque, com a saída dos militares e retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade de política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas (GOHN, 2004, p. 22).

Assim, o surgimento de novos atores e a mudança do eixo estruturante de autonomia para cidadania traz novos contornos para o que se chamava sociedade civil, inclusive a própria noção de cidadania ganha outra noção: a de uma cidadania coletiva, além da demanda por direitos civis, dessa forma passando a incluir direitos sociais básicos.

Conforme Petinelli (2015, p. 7), esse cenário de disseminação de instituições e espaços de participação iniciada com a redemocratização do Brasil, em 1985, e seguida pela promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe implicações significativas para a atuação das instituições e dos atores públicos e das organizações da sociedade civil:

Teve início um movimento de redemocratização dos Três Poderes e do Processo de políticas públicas, caracterizado pela ampliação da participação social nos momentos de discussão e tomada de decisão, pela promoção de inclusão política e por uma maior aproximação das ações dos representantes eleitos e dos gestores públicos às demandas dos cidadãos (PETINELLI, 2015, p. 7).

Nos últimos anos, conforme Pires e Vaz (2010, p. 253), “as instituições participativas – como orçamento participativo, conselhos de saúde, educação e assistência social, para citar alguns exemplos – tornaram-se uma realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros”. Os autores trazem dados do Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE (2001) para ilustrar a expansão dessas instituições nos últimos vinte anos: em 2001, existiam conselhos de saúde e assistência sociais em mais de 5 mil municípios. Outro exemplo, é o orçamento participativo que, desde o início dos anos 1990, alcançou todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte (MARQUETI; CAMPOS 2008 *apud* PIRES; VAZ, 2010, p. 254). Essas formas de participação política são consideradas instituições “por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política” (POWELL; DIMAGGIO, 1991; HELMKE; LEVITSKI, 2006 *apud* IPEA, 2010, p. 565).

Conforme Avritzer (2009), podem ser identificadas pelo menos três formas pelas quais a sociedade civil pode participar do processo decisório governamental: 1) a primeira seria o que se convencionou chamar de desenho participativo de baixo para cima, como, por exemplo, o orçamento participativo, para o qual há a livre entrada de cidadãos e as formas institucionais são constituídas de baixo para cima; 2) a segunda forma como instituições participativas podem se constituir dá-se por um processo de partilha de poder, ou seja, “através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente”. Essa forma se diferencia da primeira ao passo que “não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo”; 3) num terceiro formato de instituição participativa, como afirma Avritzer (2009), há um processo de ratificação pública, isto é, os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, apenas são chamados para referendá-lo publicamente.

Vê-se que há diversas formas de os cidadãos participarem das políticas públicas, alguns com um nível mais ou menos intenso de participação, mas todas são formas de incluir e aproximar a sociedade civil no processo decisório. A seguir, será abordada a participação popular, especialmente nas causas ambientais, buscando trazer contribuições para otimizar o processo de participação em matérias que envolvem o meio ambiente.

2.2 Participação popular e meio ambiente

A partir da Constituição de 1988, contar com um meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser um direito fundamental, cabendo ao Estado, juntamente com a coletividade, a sua tutela e o dever de preservá-lo para as futuras gerações, assim como versa o Art. 225 da Carta Magna: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988, p. 131).

A partir de então, fala-se em um Estado de Direito Ambiental, o qual seria um Estado e uma coletividade preocupados e engajados com a proteção e o uso sustentável dos recursos naturais perante a mercantilização. De acordo com Leite (2010, p.169), “o Estado de Direito do Ambiente é uma construção teórica que se projeta no mundo real ainda como devir”. Isto é, consiste em uma teoria que ainda está em processo de materialização, na qual o Estado projeta no meio ambiente um papel preponderante em relação à mercantilização. Além disso, projeta na coletividade o dever e o direito de preservá-lo, como afirma Leite (2010), “o Estado Ambiental é um quadro de mais sociedade, mais direitos e deveres individuais e mais direitos e deveres coletivos e menos Estado e menos mercantilização (idem)”. Assim, nesse modelo de Estado os direitos e deveres da sociedade são maximizados, enquanto que a presença do Estado e a mercantilização são minimizados, para tanto sendo imprescindível um maior engajamento da sociedade, principalmente, nas causas ambientais.

Embora tenha essa preocupação com mais sociedade e menos Estado, o debate não gira em torno do público em detrimento do privado ou vice-versa, mas em torno de uma autonomia do indivíduo e da coletividade perante a mercantilização: “nesse novo contexto, não é prioritário o doseamento entre público e privado, mas sim o reforço da autonomia (logo, dos direitos e das responsabilidades) individual e social frente à mercantilização e à burocratização” (PUREZA; FRADE, 1998, p. 8-9). Portanto, o Estado de Direito Ambiental tem como figuras centrais o indivíduo crítico e autônomo e o meio ambiente, cabendo ao Estado a tarefa de instigar essa consciência ecológica na coletividade, o que não significa que o Estado não detenha a tutela do meio ambiente, significa apenas que ele abra mais espaço para a sociedade atuar conjuntamente na proteção e preservação do ambiente.

Canotilho (1999, p. 17) afirma que essa nova dimensão do Estado pressupõe o “diálogo democrático, exige instrumentos de participação, postula o princípio da cooperação com a sociedade civil. O Estado de ambiente constrói-se democraticamente de baixo para cima; não se dita em termos iluminísticos e autoritários de cima para baixo”. Desse modo, o Estado de Direito de Ambiental que vivenciamos pressupõe é uma construção que demanda

de diálogo democrático e exige instrumentos de participação, criando uma relação de cooperação entre Estado e sociedade civil.

Entretanto, para Melo (2016, p. 250), “quando se pensa na concretização destes direitos, princípios e regras de proteção, a questão se torna muito mais complexa”. Segundo a autora, o desafio é:

[...] neste cenário de abertura da participação política e administrativa a novos sujeitos, surge o interrogativo de como estimular e garantir, na prática cotidiana da gestão dos problemas da comunidade, a participação do maior número de cidadãos e criar condições para a otimização dos resultados – e, ao mesmo tempo, neutralizar os riscos de decisões tecnocráticas e/ou uma instrumentalização dos interesses privados dos *lobbies* (MELO, 2016, p. 251).

Entretanto, apesar de ser uma tarefa complexa por envolver, de um lado, a preocupação com a sustentabilidade e, de outro, o interesse mercadológico, a participação popular deve ser estimulada, pois se constitui no pilar central da concretização do Estado de Direito Ambiental.

Segundo Delnoy, apud Paes (2015), a participação pública em matéria ambiental tem como finalidades:

- (a) suprir as insuficiências estruturais ou conjunturais da democracia representativa, permitindo aos cidadãos recuperar sua parcela de poder de controle sobre os destinos da sociedade, com a instituição de um regime de democracia participativa;
- (b) melhorar a qualidade das decisões públicas, a partir das informações obtidas pelas autoridades junto à sociedade e das intervenções de indivíduos e grupos nos processos decisórios;
- (c) aumentar a efetividade das decisões públicas, pelo apoio recebido da população que delas participou;
- (d) reforçar o espaço do exercício do direito de todos à proteção do meio ambiente, como contrapartida ao alargamento do campo de atuação técnico-burocrática do Poder Público e ao desenvolvimento mal controlado das atividades privadas degradadoras;
- (e) permitir aos cidadãos em geral cumprir seu dever de proteger o meio ambiente;
- (f) favorecer a tomada de consciência por parte do setor privado a respeito das consequências ambientais das decisões que ele próprio toma (DELNOY, p. 37 apud PAES, 2015, p. 282).

Verifica-se, então, que dentre os objetivos da participação popular em matérias ambientais, de modo geral, está o de resgatar o poder decisório dos cidadãos, otimizar e aumentar a efetividade das decisões públicas através de um contato mais próximo com a sociedade e o de compartilhar com todos a responsabilidade em relação à proteção ao meio ambiente. Sendo assim, é inviável pensar na concretização do Estado de Direito Ambiental sem a participação da sociedade civil, já que deve ser uma construção de baixo para cima através de instrumentos e diálogos democráticos. Porém, como afirma Melo (2016), a grande

questão é: como estimular e garantir na prática cotidiana a participação do maior número de cidadãos e criar condições efetivas de participação nas políticas públicas ambientais? Em torno dessa questão gira o debate proposto por este artigo.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Como fortalecer a participação popular nas políticas públicas ambientais?

Constatou-se através do levantamento bibliográfico que a participação popular é um dos pilares do Estado de Direito Ambiental e que o dever de zelar pelo meio ambiente é um dever do Estado e também da sociedade e que a grande questão que se coloca é como estimular e garantir a participação de um maior número de cidadãos, garantindo-lhes uma participação efetiva nas políticas referentes ao meio ambiente. Embora esse desafio também se apresente em outros tipos de políticas, é importante apontar que a política ambiental afeta a todos e não apenas um segmento específico.

Conforme Manzano (2008), para que a participação popular seja efetiva nas causas ambientais, é primordial a disponibilização de informações:

El acceso a la información relevante es el elemento fundamental para permitir una participación realmente eficiente. Sin embargo, a pesar del consenso existente a la hora de vincular la eficacia de la participación a la existencia de un flujo de información suficiente que garantisse que los ciudadanos puedan ser conscientes de como una decisión puede afectar a sus intereses, la información a partir de la que puede fundarse la actividad participativa es, en muchas ocasiones, insuficiente, difícilmente accesible o sencillamente incomprensible, de manera que el ciudadano deja estar en condiciones de participar de manera efectiva en el procedimiento de toma de decisiones (MANZANO, 2008, p. 134-135).

Assim, para a participação popular ser efetiva é necessário que haja a disponibilização de informações, entretanto o que comumente acontece, segundo o autor, é que as informações disponibilizadas não são suficientes, de difícil acesso ou incomprensíveis para que o cidadão tenha condições de participar das decisões. Por isso, não é suficiente apenas disponibilizar informações, mas, sim, disponibilizar informações claras, suficientes e acessíveis ao entendimento de todos. Como aponta Machado (2016, p. 34), “quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar”.

Além disso, segundo Fiorillo (2013), a informação é fundamental não apenas para concretizar a participação popular, mas também para efetivar outro princípio fundamental do Estado de Direito Ambiental: a educação ambiental. Para o autor, informação e educação ambiental devem ser trabalhadas em conjunto, uma vez que a informação ambiental encontra respaldo legal nos Arts. 6º, § 3º, e 10 da Política Nacional do Meio Ambiente e a educação ambiental no Art. 225, § 1, VI, da Constituição Federal: “alguns princípios do direito ambiental constitucional se interpenetram, de modo a estabelecer uma interdependência. [...] A educação ambiental é efetivada mediante a informação ambiental, que é expressamente abraçada pela Constituição” (FIORILLO, 2013, p. 127). Desse modo, o acesso a informações é condição essencial para que aconteça a educação ambiental, e os dois elementos juntos essenciais para a efetivação da participação popular.

Gohn (2014) traz alguns pressupostos gerais sobre a participação popular. Embora eles não tivessem sido pensados exclusivamente para políticas públicas ambientais, podem ser muito úteis para essa discussão, uma vez que enfocam o local como fator de fortalecimento da participação popular:

- a. Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados;
- b. Não se muda a sociedade **apenas** com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e grupos sociais organizados;
- c. É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto, com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social;
- d. É no território local que se localizam as instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sócio-cultural e política (GOHN, 2004, p. 24, grifo do autor).

Desses quatro pressupostos, pode-se extrair que a participação popular se fortalece através de uma sociedade organizada e com enfoque no plano local. Pois, como coloca a autora, embora a participação apenas em âmbito local não mude a sociedade, essa participação pode ser um agente embrionário de uma transformação social maior. Além disso, Gohn (2004) afirma que é no plano local onde estão concentradas as energias e forças sociais da comunidade, pois é onde ocorrem as experiências, as quais são fonte de capital social. Entretanto, o plano local só gerará esse capital social na medida em que ele gerar

autoconfiança dos indivíduos de uma localidade, quando isso acontece, gera solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, as quais são fontes para mudanças e transformações sociais. Frente a isso, surge a seguinte questão: como gerar autoconfiança nos indivíduos?

Um estudo sobre o processo de Orçamento Participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte demonstrou, em relação às suas características, que a participação está “diretamente ligada à credibilidade do processo como forma de deliberação pública. A participação no OP cumpre o papel de assegurar a publicidade na forma deliberativa e o acesso público à informação e à deliberação sobre a distribuição de materiais” (AVRITZER, 2009, p. 583). Desse modo, o autor afirma que a assiduidade e o número expressivo de cidadãos que participam do OP em duas capitais brasileiras estão relacionados ao poder deliberativo que lhe são conferidos, sendo que isso se dá não apenas através do poder de decidir, mas também de ter acesso a informações relacionadas a essas deliberações.

Entende-se, então, que o fato de permitir a participação de indivíduos em reuniões ou audiências para tratar de assuntos governamentais de matéria ambiental por si só não garante uma participação popular efetiva, pois é necessário que seja conferido poder decisório aos membros, além de um retorno em relação às suas deliberações. Nesse sentido, Gohn (2014) defende que a participação “deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não os tratar como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista” (GOHN, 2004, p. 24). Isto é, os cidadãos devem ser tratados como sujeitos de experiências e vivências que podem ser úteis para contribuir com o processo deliberativo e não apenas como um simples número compondo uma instituição participativa.

Além disso, é necessário que haja um estímulo para que os indivíduos possam se sentir motivados a participar e compartilhar suas vivências em instituições participativas da área ambiental. Nesse sentido, Melo (2016) afirma que a aplicação dos princípios da comunidade indagante¹ pode ser uma opção interessante rumo à efetivação da participação popular nas questões ambientais na medida em que, primeiramente, é criado um contexto permeado pelo acolhimento, colaboração e confiança entre os membros, no qual todos possam sentir-se à vontade e motivados ao diálogo e, principalmente, possam sentir-se sujeitos atuantes imbuídos da capacidade de ouvir e ser ouvidos.

¹ Segundo Melo (2016, p. 252), os princípios da comunidade indagante originaram-se no início da década de 70, a partir de estudos sobre as dinâmicas de grupos em ambientes complexos junto ao *Tavistock Institute of Human Relations* de Londres e *Group Dynamics Laboratory* do MIT de Boston.

Segundo a autora, esse princípio foi construído a partir de estudos que apontaram que a ordem em um sistema social complexo e turbulento apenas pode ser obtida através de uma comunidade indagante. Esses estudos concluíram o seguinte:

[...] para formar uma “comunidade indagante” é necessário garantir uma situação em que: a relação dialógica e acolhedora deixe as pessoas à vontade; compartilhe-se um quadro de interesses e ideias comuns, suficientemente amplo para tornar inofensivas as áreas de desacordo (que serão depois enfrentadas, mas em um clima de colaboração e de confiança recíproca); cada participante sinta-se e seja visto pelos outros com um coprotagonista (MELO, 2016, p. 252).

Entretanto, Melo (2012, p. 164-165) afirma que o principal obstáculo dessa metodologia é “que mudar as formas de governo implica mudar as formas de autoridade que dão sustentação ao governo, ou seja, mudar hábitos profundamente radicados relativos ao sentido que o sujeito tem de si mesmo e dos outros”. Isso pode ser constatado, segundo a autora, pela inicial atitude de engajamento dos participantes perante a experimentação seguida pela atitude de desleixo e abandono das práticas, retornando-os aos antigos hábitos.

No âmbito das políticas públicas para a sustentabilidade ambiental, aponta Melo (2012), isso também acontece e, portanto, sendo necessária uma mudança de hábitos cotidianos dos governos e dos cidadãos:

[...] iniciativas que podem ser mais simples ou ambiciosas, porém igualmente necessárias, visto que uma melhor qualidade de vida no planeta envolve ações que vão desde a participação nos Summits e nas Conferências internacionais para o meio ambiente, até a decisão de reduzir as luzes acesas no escritório **OU EM CASA**, reduzir a temperatura do ar condicionado, optar por um carro menos elegante, mas mais econômico ou mesmo escolher a bicicleta, separar o lixo, reusar, reciclar. Trata-se de transformações necessárias em todos os níveis, desde a decisão pelo plano energético do país, o urbanismo da cidade, o transporte usado para ir ao trabalho, a merenda da escola, até as escolhas de consumo e do tempo livre, que podem privilegiar atividades mais saudáveis e um modelo de turismo ambientalmente sustentável (MELO, 2012, p. 165).

Verifica-se que quando se fala em mudanças de hábitos, não se refere apenas a grandes mudanças ou acontecimentos, mas também a atitudes corriqueiras do dia a dia que devem virar hábito, como economizar energia elétrica e separar, reduzir e reciclar o próprio lixo, que estão ao alcance da maioria dos indivíduos. Pequenos e grandes atos que devem partir de todos os níveis, desde o cidadão comum até os altos escalões governamentais. Esse seria um passo importante em direção ao princípio da comunidade indagante.

Santos e Avritzer (2009) defendem, a partir de seus estudos, três teses para o fortalecimento da democracia participativa:

1 – Pelo fortalecimento da demodiversidade: implica em reconhecer que não existe motivo para reconhecer apenas uma forma de democracia, já que, pelo contrário, “o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e o adensamento da participação”. Os autores defendem que o primeiro elemento importante da democracia participativa seria o “aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas”.

2 – Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global; democracias novas e fracas precisam do apoio de atores democráticos transnacionais, porém, experiências alternativas locais precisam ser expandidas para que se apresentem como alternativas ao modelo hegemônico: “a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa”.

3 – Ampliação do experimentalismo democrático – os autores perceberam através de suas pesquisas que as experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente: “é necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 77, grifo do autor).

Sendo assim, da primeira tese extrai-se que o fortalecimento da democracia participativa pode dar-se através de uma adaptação à realidade cultural e étnica de cada grupo, na qual a democracia adquira um modelo condizente com os atores envolvidos, sendo delineada e constantemente adaptada de forma a otimizar o processo participativo democrático.

A segunda tese dos autores vai ao encontro do que Gohn (2004) defende, na medida em que eles afirmam que os exemplos bem-sucedidos de democracia participativa local precisam expandir-se para o plano global para que sirvam de inspiração para outras comunidades locais, sendo isso um fator importante rumo ao fortalecimento da democracia participativa.

Da terceira e última tese de Santos e Avritzer (2009) pode-se compreender que é necessário adaptar o formato de participação conforme as experiências em cada local, isto é, nem sempre um dado modelo vai ser efetivo em uma dada localidade, já que cada uma possui suas peculiaridades, suas experiências e um conjunto de indivíduos diferentes. Dessa forma, sendo necessário ir adaptando o processo de participação a tais fatores de modo que a preocupação principal seja ter um processo participativo efetivo sem, necessariamente, prender-se a um modelo democrático engessado.

Desse modo, a partir das contribuições trazidas para o debate teórico, construiu-se um quadro para melhor visualizar que fatores são importantes para que haja uma participação popular efetiva e mais abrangente possível nas causas ambientais.

Quadro 1 – Participação efetiva x Pseudoparticipação

PARTICIPAÇÃO EFETIVA	PSEUDOPARTICIPAÇÃO
Informações claras, suficientes e acessíveis ao entendimento de todos.	Informações insuficientes, de difícil acesso ou incompreensíveis pela maioria dos cidadãos.
Grupos sociais organizados;	Sociedade civil aleatória e desorganizada;
Local como fonte de valor social e inspiração para o plano global.	Desvalorização e descrença do poder de participação local;
Indivíduos como sujeitos de experiências e vivências;	Indivíduos como “corpos amorfos”.
Criação de um ambiente de acolhimento, colaboração e confiança.	Ambiente hostil e intimidador.
Indivíduos com poder deliberativo.	Indivíduos como números integrantes de uma estrutura participativa pragmática.
Estruturas democráticas adaptadas ao multiculturalismo.	Estruturas democráticas rígidas.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Manzano (2008), Gohn (2004), Melo (2016), Avritzer (2009) e Santos e Avritzer (2009).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a literatura mobilizada, a partir da década de 80, com a redemocratização do Brasil, houve uma demanda maior pela participação da sociedade nas decisões governamentais, situação acentuada pela promulgação da Constituição de 1988. Dessa forma, incentivando a criação de diversas instituições participativas, como conselhos, organizações não governamentais, orçamentos participativos, etc. Também fruto da Carta Magna de 88 foi a responsabilidade compartilhada entre estado e sociedade para a preservação do meio ambiente, convencendo um Estado dito Ambiental, o qual exige mais consciência ecológica, informação e participação popular. Por isso, constitui-se de suma importância a participação de cidadãos nas matérias ambientais, visto que não é apenas um direito, mas também um dever de todos disporem de um meio ambiente sadio e equilibrado, demandando, assim, uma atuação pró-ativa dos cidadãos.

Verificou-se que um aspecto primordial é a disponibilização de informação, pois é ela que dá subsídios para o cidadão criar um posicionamento e opinar de forma mais concisa, porém não é qualquer tipo de informação que interessa nesse processo: é a informação clara, suficiente e acessível a todos.

Além disso, é a informação que incentiva e mobiliza os indivíduos para que outros aspectos da participação popular possam acontecer, tais como a organização da sociedade civil. Isso, pois, um primeiro e importante passo para uma participação efetiva é que os grupos sociais estejam organizados, assim angariando mais força entre indivíduos com os mesmos objetivos e aspirações. Também é importante que a sociedade civil esteja organizada em grupos sociais, porém mais importante ainda é que os cidadãos não sejam tratados como um mero número a constituir uma instituição participativa: ele deve ser um cidadão de experiências, fruto de suas vivências na localidade onde está inserido, portanto sendo um conhecedor da realidade das políticas públicas, pois é no plano local onde estão concentradas as energias e forças sociais da comunidade, pois é onde ocorrem as experiências, as quais são fonte de capital social. Porém, o plano local só gerará esse capital social na medida em que ele gerar autoconfiança dos indivíduos de uma localidade, quando isso acontece, gera solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, as quais são fontes para mudanças e transformações sociais.

Essa confiança é instigada a partir do momento em que é criado um ambiente de acolhimento, colaboração e confiança, no qual os cidadãos sintam-se ouvidos. Nesse sentido, também é imprescindível que os cidadãos recebam informações em relação às suas deliberações, caso contrário acaba gerando um sentimento de desmotivação e desvalorização por parte dos participantes.

Outro ponto que deve ser levado em consideração em prol de uma participação popular efetiva são as diferenças socioculturais dos indivíduos que compõem uma instituição participativa, pois nem todo modelo democrático funciona em todas as localidades. Por isso, é aconselhável que os modelos sejam testados e, caso necessário, adaptados para cada realidade local, construindo um modelo democrático condizente com seus cidadãos a partir da experimentação, sempre valorizando o conhecimento local que pode servir de inspiração para outras instâncias maiores.

Portanto, a valorização e o empoderamento do cidadão através da valorização das suas experiências vivenciadas no local podem constituir-se em uma importante estratégia para instigar e proporcionar uma participação popular efetiva, ou seja, uma participação baseada na experiência e não no pragmatismo, pois, como afirma Ricci (2003 *apud* GOHN, 2004, p. 24):

“o mundo da experiência é o da memória coletiva, da solidariedade, aquela solidariedade que gera identidade”. Enquanto que o pragmatismo “não gera experiências porque refere-se a ações tópicas, imediatistas, sem profundidade, sem reflexão”.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação do Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, jun. 2008, p. 43- 64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza Santos (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Civilização Brasileira, 2009.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/constituicaoofederal1988.pdf> . Acesso em: 14 set. 2018.

_____. **Lei 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636> Acesso em: 04 set. 2017.

CANOTILHO, J. J. G. **Estado de Direito**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1999.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, mai./agos., 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

JORGE, D. R. F. Uma análise do potencial participativo e deliberativo do processo de revisão do plano diretor de Curitiba (2014). In: SOUZA, Giane Maria; KURZ, Márcia Liliâne Barboza; PETINELLI, Viviane (orgs.). **Democracia participativa e representativa: novos olhares**. Tapera, RS: Lew Editora, 2015.

LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, P. A. L. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MANZANO, J. J. El fundamento constitucional de los derechos de participación em materia de medio ambiente y su desarrollo em la ley 27/2006. In: SOLÉ, Antoni Pigrau (Org.). **Acesso a la información, participación pública y acceso a la justicia em materia de medio ambiente**: diez años del Convenio de Aarhus. Barcelona: Ed. Atelier, 2008.

MELO, M P. Desenvolvimento sustentável: das Declarações internacionais à planificação estratégica e governance local. In: WOLKMER, Maria de Fátima S.; MELO, Milena Petters. **Crise ambiental, direitos à água e sustentabilidade**: visões multidisciplinares. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012. Disponível em: https://www.uces.br/site/midia/arquivos/CRISE_AMBIENTAL_EDUCS_E_BOOK.pdf. Acesso em: 07 ago. 2018.

_____. Desenvolvimento sustentável: das declarações internacionais à governance local. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, ano v, n. 15, set./dez. 2016. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2016.

PAES, L. M. Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 3, jul./dez., 2015. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3561/pdf_1. Acesso em: 7 nov. 2018.

PETINELLI, V. Apresentação. In: SOUZA, Giane Maria; KURZ, Márcia Liliane Barboza; PETINELLI, Viviane (orgs.). **Democracia participativa e representativa**: novos olhares. Tapera, RS: Lew Editora, 2015.

PIREZ, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PUREZA, J. M; FRADE, C. **Direito do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1998.

SANTOS, B. S. S; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza Santos (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Civilização Brasileira, 2009.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

GOMES, C. F.; CEOLIN, L. P. S. Participação Popular em Políticas Públicas Ambientais: O Desafio da Participação Efetiva. **Rev. FSA**, Teresina, v.16, n. 4, art. 4, p. 65-82, jul./ago. 2019.

Contribuição dos Autores	C. F. Gomes	L. P. S. Ceolin
1) concepção e planejamento.	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.		X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.		X