



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas

ÁREA TEMÁTICA: Ambiente e Sociedade [ST]

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTITUIÇÕES DE AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA OU COMO INSTÂNCIAS DE RETIFICAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS? O CASO DO CONSELHO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE ALAGOAS (CEPRAM).

MONTEIRO, Lorena

Doutora Ciência Política UFRGS

Faculdade Integrada Tiradentes

lorena.madruga@gmail.com

CAVALCANTE, Cássia

Bacharelada em Engenharia Ambiental

Faculdade Integrada Tiradentes

cassia_cavalcante@hotmail.com

JÚNIOR, José Hélio

Bacharelado em Engenharia Ambiental

Faculdade Integrada Tiradentes

josehelio_junior@hotmail.com

Resumo

A comunicação analisa a atuação dos Conselhos de Proteção Ambiental como espaços democráticos que funcionam como freios institucionais ou como instâncias de retificação dos investimentos externos e das ações governamentais nas decisões acerca dos processos de licenciamento ambiental. Para tanto, optou-se por investigar o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM) de Alagoas. A escolha deste conselho justifica-se por ser o mais antigo Conselho Ambiental do Brasil, criado em 1978, e ser, além de órgão consultivo, normativo, deliberativo, recursal do sistema estadual de administração dos recursos ambientais (SEARA). Portanto, é uma instância tripartite e paritária composta pelo poder público, entidades ambientalistas e organizações da sociedade civil que delibera sobre diretrizes, normas e padrões para preservação e conservação dos recursos naturais, que exerce forte influência nas decisões governamentais acerca da política ambiental, em especial na concessão ou não dos licenciamentos ambientais. Além disso, investigou-se essa questão no Estado de Alagoas por ser uma das unidades federativas brasileiras que mais degrada o meio-ambiente. Investigou-se a atuação do CEPRAM através da análise de material institucional, e dos licenciamentos aprovados ou não. Acredita-se que, a despeito dos poucos estudos sobre formulação e implementação de políticas ambientais no âmbito local, a discussão proposta possa contribuir à relação ambiente e sociedade, ao destacar variáveis com pouca relação com a perspectiva ambiental, como, por exemplo, a ênfase nos interesses e estratégias de desenvolvimento econômico frente às questões e necessidades ambientais.

Abstract

It examines the role of the Board of Environmental Protection as democratic spaces that act as brakes or as institutional bodies rectification of foreign investments and government actions in decisions about environmental licensing processes. To this end, we chose to investigate the State Board of Environmental Protection (CEPRAM) Alagoas. The choice of this board is justified because it is the oldest of the Brazil Environmental Council, created in 1978, and be in addition to advisory, legislative, deliberative, appellate body of the state administration system of environmental resources (Seara). So it is a tripartite body composed of equal and government, environmental groups and civil society organizations acting on guidelines, norms and standards for preservation and conservation of natural resources, which exerts a strong influence on government decisions on environmental policy, in particular the granting of environmental licenses or not. Furthermore, we investigated this issue in the State of Alagoas to be one of most Brazilian states that degrades the environment. Investigated the role of CEPRAM through analysis of institutional material, and approved or not licensing. It is believed that, despite the few studies on the formulation and implementation of environmental policies at the local level, the proposal will contribute to the discussion regarding the environment and society, highlighting variables with little relation to the environmental perspective, for example, the emphasis interests and economic development strategies in the face of environmental issues and needs.

Palavras-chave: Conselhos de proteção ambiental, Controles democráticos, Alagoas, Brasil.

Keywords: Councils Environmental Protection, democratic controls, Alagoas, Brazil.

O presente artigo analisa o Conselho Estadual de Proteção Ambiental de Alagoas (CEPRAM). Objetiva, dentro de um projeto de pesquisa mais amplo, verificar, mesmo a partir de dados incipientes sobre o licenciamento ambiental, se este Conselho de Proteção Ambiental atua como um espaço democrático que funciona como um freio institucional frente as decisões governamentais de interesses distintos da questão ambiental, ou apenas como uma instancia de retificação dos interesses governamentais.

A escolha deste Conselho de Proteção Ambiental do Estado de Alagoas deve-se a alguns aspectos que o qualificam para uma investigação mais pormenorizada. Um desses aspectos é o fato de ser o primeiro Conselho de Proteção Ambiental do Brasil, criado em 1978, em plena Ditadura Militar. Passados mais de 30 anos de funcionamento é de se supor que tenha institucionalizado uma efetiva participação da sociedade civil, em especial das entidades ambientais, na suas instâncias decisórias.

Outro aspecto refere-se ao crescimento das cidades no Estado de Alagoas que em situações sem devida fiscalização degradam o ambiente circunscrito. Nas últimas décadas vem ampliando-se a taxa de urbanização do Estado, estimada atualmente em 73%, conforme dados do IBGE, mas nem sempre essa elevação vem acompanhada da melhoria de serviços básicos, como o saneamento adequado e obras de infraestrutura. Com o aumento da taxa de urbanização cresceu os empreendimentos imobiliários, a atração e implementação de indústrias, a abertura de estradas, extração de recursos naturais, empresas de todas naturezas, dentre outros. Logo, obras e iniciativas que demandam autorização dos órgãos competentes, dentre os quais, o Conselho de Proteção Ambiental do Estado de Alagoas (CEPRAM) ocupa posição central no deferimentos ou não dos licenciamentos ambientais.

Levando em consideração estas questões analisou a atuação do CEPRAM, através da análise de material institucional. Para fins de exposição dividiu-se o artigo em três partes. Inicialmente apresenta-se como a literatura especializada tem compreendido os Conselhos de Políticas Públicas no Brasil, para então analisar o caso do Conselho de Proteção Ambiental de Alagoas, sua atuação e representação. Acredita-se, a despeito do poucos estudos sobre formulação e implementação de políticas ambiental no âmbito local, a discussão proposta possa contribuir à relação ambiente e sociedade, ao destacar variáveis com pouca relação com a perspectiva ambiental, como, por exemplo, a ênfase nos interesses e estratégias de desenvolvimento econômico frente às questões e necessidades ambientais

Os Conselhos no Brasil: da institucionalização da participação à questão da representação

O CEPRAM apresenta particularidades que o distingue dos outros Conselhos criados após a Constituição Federal de 1988 exaustivamente analisados pela literatura especializada. Entretanto, apesar de ter sido criado num contexto autoritário e possa ainda apresentar traços da política tradicional, trabalhou-se, nesta pesquisa, com o pressuposto de que com o passar do tempo a participação da sociedade civil tenha se institucionalizado, adequando-se, assim, ao padrão de outros Conselhos criados conforme legislação federal. Portanto, nesse sentido, é possível compreendê-lo dentro do debate mais amplo sobre Conselhos e espaços participativos no Brasil.

Os conselhos gestores são considerados, dentro da discussão especializada sobre espaços participativos, tão importantes quanto os espaços legislativos na mediação entre sociedade e Estado, e para a representação e participação do interesse coletivo. Esses conselhos foram criados, especialmente após a Constituição de 1988, desde o nível municipal até o federal e constituem, na maioria dos casos, uma das condições para que o município receba verbas para as áreas sociais, principalmente para a saúde, assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente, proteção ambiental etc.

Após entrar em vigor a Carta Constitucional de 1988 proliferaram-se, no Brasil, estudos sobre os Conselhos setoriais de políticas públicas. Tais estudos reiteravam, com certo entusiasmo, o papel e a atuação dos Conselhos como espaços de ampliação da democracia. Dentro desta perspectiva a existência e atuação dos Conselhos tiveram e ainda tem papel importante na ampliação da participação e no fortalecimento da gestão pública em todos níveis federativos.

Após o *boom* dos estudos sobre Conselhos, da década de 1990 à de 2000, alguns autores, contudo, têm marcado uma posição menos otimista com relação aos Conselhos gestores de políticas públicas. Sustentam, dentre outros aspectos, que o desempenho da gestão local estaria, em princípio, obstruído por inúmeras razões, as quais remetem de maneira geral à incapacidade político-institucional dos municípios – fragilidade financeira; reduzida capacidade organizacional; tradição de práticas clientelistas ou ausência de um capital social aprimorado capaz de atuar como partícipe de uma gestão social ((PINTO, 2004, CORTES, 2005).

Se os primeiros estudos e análises destacavam as potencialidades desses espaços participativos criados a partir da Constituição de 1988, como os Conselhos Gestores, os Orçamentos Participativos, os Fóruns após a institucionalização destes espaços novas questões emergiram, a exemplo do debate sobre representação, como sintetiza Lígia Luchmann

As experiências participativas n Brasil, a exemplo dos conselhos gestores dos orçamentos participativos, apontam para um movimento de renovação e de reacomodação destes instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que, muito menos que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações políticas-institucionais. Apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação (Luchmann, 2007, p. 167).

Dentro desse debate sobre a representatividade desses espaços participativos, como instituições de controle social em relação ao governo representativo, emergiram questões, inspiradas nas colocações de autores como Pitkin, Young, Urbanati e Philips, sobre a representação social e política e sua legitimidade dentro desses espaços de participação (Moura & Monteiro, 2010).

Embora seja uma debate ainda inconcluso refere-se a composição social e política desses espaços, se os indivíduos representam grupos, ideias e valores, causas coletivas ou buscam retificar as ações governamentais e como o fazem. Relaciona-se, portanto, ao desenho institucional de cada um dos espaços participativos surgidos após a Constituição de 1988.

Conforme Avritzer (2008) existem atualmente, no Brasil, uma variedade de instituições participativas com desenhos institucionais distintos que exercem impactos diferenciados na democratização do governo, e na efetividade deliberativa. Os Orçamentos Participativos, por exemplo, criados no Brasil a partir da experiência de Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores, tem um desenho participativo de baixo para cima, de livre entrada em que a representação se dá por todos participantes através da eleição delegados e conselheiros. Já os Conselhos de política constituem um desenho participativo de partilha do poder, em que atores da sociedade civil e do governo participam simultaneamente, sendo determinado por lei. O Planos Diretores Municipais, por sua vez, representam um desenho participativo de ratificação em que os atores da sociedade civil são chamados para ratificar as decisões públicas, não formular. Esses modelos exercem impactos diferenciados, como descreve Leonardo Avritzer:

Não existem dúvidas de que os desenhos de baixo para cima como o OP são os mais fortemente democratizantes e distributivos. Os casos dos desenhos de partilhas são os mais fortemente democratizantes nos caso de oposição à participação por parte da sociedade política. Os casos de ratificação são os casos mais efetivos quando há necessidade da sanção por parte do judiciário e do ministério público para a manutenção das formas de participação previstas em lei.(Avritzer, 2008, p. 60).

Portanto, o panorama brevemente delineado acima demonstra que, com a institucionalização desses espaços participativos, a reflexão sobre a efetividade participativa, deliberativa e implementadora de políticas dos Conselhos foi posta à prova. Questões relacionadas a representação no interior dos Conselhos, a sua composição social, ao modo como as decisões são tomadas, as inferências externas e a legitimidade das decisões pautam o debate atual sobre os Conselhos de política no Brasil.

O Conselho de Proteção Ambiental de Alagoas: representação e atuação.

O Conselho de Proteção Ambiental do Estado de Alagoas (CEPRAM-AL) foi criado pela Lei Estadual 3.163/73, sancionada pelo então governador Divaldo Suruagy, através da Lei 3859, sancionada em 1978.

A composição inicial do CEPLAM- AL, conforme a lei 3859, previa o governador do Estado, como presidente, seguido pelo Secretário de Saúde e Serviço Social, pelo Secretário do Planejamento, pelo Secretário da Viação e Obras Públicas, pelo Prefeito da Capital do Estado, representando a Associação Brasileira dos Municípios, pelo Presidente da Comissão de Defesa Civil, pelo Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Alagoas, pelo Presidente da Federação dos Trabalhadores das Indústrias do Estado de Alagoas, pelo Presidente da Federação do Comércio, pelo Presidente do Sindicato dos jornalistas, pelo Reitor da Universidade Federal de Alagoas e pelo Capitão de Portos do Estado de Alagoas.

Em Dezembro de 1978 incluiu-se na composição do Conselho de Proteção Ambiental a representação do Secretário de Agricultura e o Presidente da Sociedade de Medicina. Portanto, nesse primeiro momento a representação da sociedade resumiu-se a presença do Presidente da Federação dos Trabalhadores das Indústrias do Estado de Alagoas, do Presidente da Federação do comércio, do Presidente do Sindicato dos Jornalistas, do Reitor da Universidade Federal, do Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Alagoas e do Presidente da Sociedade de Medicina.

A ausência de entidades ambientalistas e a sobreposição do poder público na composição do Conselho de Proteção Ambiental do Estado de Alagoas deve-se ao contexto autoritário do período, em que a sociedade civil organizada não tinha espaço nas tomadas de decisão. Situação que modificou-se na maioria dos Conselhos gestores criados após a Constituição de 1988. Independente da área setorial, seja na educação, na saúde, na segurança alimentar, na segurança pública, na proteção ambiental, as decisões começaram a ser tomadas de forma compartilhada, entre os representantes do poder público, e os da sociedade civil.

Entretanto, em sua última regulamentação, através da lei delegada nº21, sancionada em 2003, o Conselho de Proteção Ambiental do Estado de Alagoas destoa, em termos de sua representação social e política, da dinâmica de outros conselhos estaduais criados após a Constituição de 1988. Dentre sua composição encontram-se o Governador do Estado como presidente, o Secretário de Saúde e Bem Estar Social, o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Secretário de Infraestrutura, Secretário de Educação e Desenvolvimento Humano, Secretário do Planejamento, Gestão e Finanças, Secretário Executivo do Meio-Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais, Presidente do Instituto do Meio-Ambiente (IMA), Superintendência do IBAMA, Presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Alagoas, representante da Universidade Federal, representante da Associação dos municípios Alagoanos, representante da Federação da Agricultura do Estado de Alagoas, representante da federação das Indústrias, representante da Federação dos trabalhadores das Industrias de Alagoas, e um representante de entidades não-governamentais.

A atual configuração social e política do CEPRAM pouco difere da anterior. Exclui-se a representação da Associação dos Municípios Alagoanos, e a superintendência do IBAMA, e inclui-se a representação da Associação Brasileira de Esgotamento Sanitário (ABES), da Secretaria de Ciência, Tecnologia e inovação, da Federação dos Pescadores do Estado de Alagoas, do Sindicato dos Jornalistas do Estado de Alagoas, e do Conselho regional de Medicina. Conforme quadro abaixo:

Representação	Total
Representantes do poder público	10
Representantes de entidades técnicas e profissionais	9
Representantes da Sociedade Civil	1
Total	20

Quadro I: Composição social e política do CEPRAM . Fonte: Elaboração própria a partir do site do CEPRAM

Em relação a representação da sociedade civil, no caso, de organizações não governamentais ambientalistas, apenas o Fórum de Defesa Ambiental possui assento no Conselho de Proteção Ambiental, embora cinco entidades representativas da causa ambiental estejam cadastradas no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), do Ministério do Meio Ambiente do governo federal.

Dentre as entidades sem representação no Conselho de Proteção Ambiental de Alagoas, com atuação no CONAMA, encontra-se Centro de Educação Ambiental São Bartolomeu (CEASB), Movimento Minha Terra (MMT), Movimento pela vida (MOVIDA), Sociedade ambientalista Mãe Natureza (SAMAM). Conforme dados do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas estas organizações, juntamente com o Fórum de Defesa Ambiental, têm cerca de 85 membros, número que pode não ser considerado representativo.

Em relação a dinâmica interna do Conselho algumas questões devem ser pontuadas. Os membros do Conselho, representando os diversos órgãos do poder público, de associações profissionais e com uma representação de entidades ambientalistas, reúnem-se uma vez por mês, no Palácio do Governo, para decidir sobre os pedidos de licenciamento ambiental. O processo de tramitação do licenciamento ambiental é representado na figura abaixo:

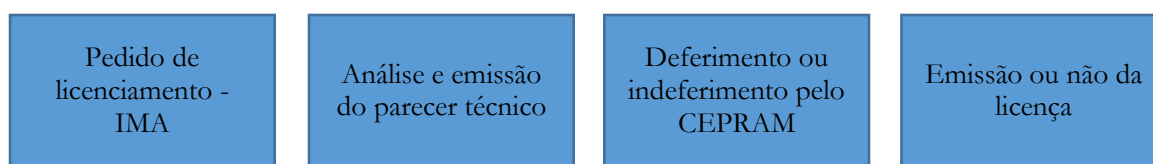


Imagem I: Tramitação do licenciamento ambiental

Em casos de grande demanda o presidente do CEPRAM, representado pelo vice-governador, convoca sessões ordinárias. Nestas sessões costumam aprovar grande quantidade de licenciamentos, como, por exemplo, na sessão do dia 04 de setembro de 2012, publicada 7 dias depois no Diário Oficial, quando foram aprovaram ou referenciados 16 licenciamentos ambientais, através de licenças de instalação, de operação, de regularização, e de licenças prévias.

Em alguns casos foi preciso a interferência do Ministério Público para que as entidades ambientais conseguissem ter voz no processo de licenciamento, a exemplo de um grande empreendimento imobiliário a ser construído numa área de restinga, no litoral médio alagoano, entre as praias do Francês e Barra de São Miguel. Nesse caso em particular, que é representativo de outros similares, as entidades ambientalistas, juntamente com outras associações profissionais representadas no Conselho, entraram com representação no Ministério Público para anularem as licenças prévias concedidas pelo CEPRAM, e o laudo técnico favorável emitido pelo IMA.

Portanto, a representação social e política do Conselho de Proteção Ambiental de Alagoas consiste na supremacia do poder público, através daqueles que representam o governo estadual em vigência. Dada esta configuração pode-se considerar que as decisões tomadas no âmbito do Conselho em relação a aprovação de licenciamentos ambientais está atrelado aos projetos governamentais de desenvolvimento do Estado de Alagoas.

Considerações finais

As evidências apontadas até aqui apontam para uma supremacia do poder público na aprovação de projetos passíveis de licenciamento ambiental de seu interesse. Entretanto, na ausência de dados mais substantivos a atual composição do CEPRAM apenas indica essa possibilidade.

Assim como a interferência do Ministério Público requisitada pelas entidades ambientais em matéria de aprovação de licenciamentos ambientais para grandes empreendimentos imobiliários em localizações que podem sofrer degradações ao seu ambiente natural é um indício que há, por parte do CEPRAM, ao conceder

licenciamento para esse tipo de empreendimento, uma abertura à entrada de capital externo, à um projeto de desenvolvimento econômico que pode, futuramente, prejudicar o meio ambiente.

De todo modo, as questões levantadas até aqui são apenas indícios. O material institucional até então avaliado não permitiu reflexões substantivas. Assim como, em relação aos licenciamentos ambientais, só após o fechamento da pesquisa, que está em curso, será possível apresentar uma análise pontual, com dados objetivos.

Referências bibliográficas

Abramovay, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: Revista Estudos Avançados, vol 15, nº 43, set/dez, 2001.

Almeida, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Política Sociais. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, 1995.

Avritzer, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, Vol. 14, n. 1, junho, 2008, p. 43-64.

Arato, Andrew. Representação, soberania popular e Accountability. Lua Nova. N. 55-56; 2002.

Arretche, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, São Paulo, jun. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.04, n.40, São Paulo, jun., 1999.

Baiocchi, Gianpaolo. Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre. Stanford: University Press, 2005.

Cortes, Soraya. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: Lubambo, Cátia; Coelho, Denílson; MELO, Marcus André (org.). Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

Cunningham, Frank. Teorias da Democracia. Uma introdução crítica. Porto Alegre: Armed, 2009.

Houtzager, Peter P; Lavalle, Adrián Gurza; Acharya, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). O associativismo em São Paulo. São Paulo: UNESP, vol.1, 2004.

Lüchmann, Lígia. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

Lüchmann, Lígia. Democracia deliberativa: Sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. Cadernos de pesquisa, n.º33, novembro de 2002.

Moura, Joana Tereza Vaz de; Monteiro, Lorena Madruga. Democratização ou assimetria da representação: notas sobre os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional. Revista Política e Sociedade, vol. 09, n. 16, abril, 2010.

Pinto, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.19, n.54, São Paulo, fev. 2004.

Raichelis, Rachel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

Silva, Marcelo Kunrath. Tradições associativas populares e democracia: uma análise comparativa das experiências de Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. Anais do XXIV Congresso da ALAS, 2003.

_____. e MARQUES, Paulo Eduardo M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: Scheinder, Sérgio et al. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

Internet

CEPRAM ADIA APROVAÇÃO DA CENTRAL de lixo que ameaça reserva florestal. Mas aprovou licença para implantação de condomínio de luxo que vai devastar faixa de restinga em Barra de São Miguel. Jornal Extra de Alagoas, 21 de agosto de 2012

<http://www.extralagoas.com.br/noticia/627/geral/2011/08/31/cepram-adia-aprovacao-da-central-de-lixo-que-ameaca-reserva-florestal.html> Site visitado em 30/03/2013

Site da Secretaria do Meio Ambiente e dos recursos hídricos- CEPRAM

<http://www.semarh.al.gov.br/conselhos-e-comissoes/cepram>

Material institucional

Resolução CEPRAM N° 141/ 2013

Resolução CEPRAM N° 263/2012

Resolução CEPRAM N°264/2012

Resolução CEPRAM N°265/2012

Resolução CEPRAM N°268/2012

Resolução CEPRAM N°137/2013

Resolução CEPRAM N°138/2013