

Participación ciudadana en la gestión ambiental municipal: Una propuesta del análisis para fortalecer la incidencia en las políticas públicas ambientales en Brasil.

Rachel Carvalho

Asociación Raíces, rachelcarv@gmail.com

Resumen

En este artículo se hace una revisión del estado actual de la participación ciudadana en la gestión ambiental municipal brasileña e intenta clasificar los requisitos necesarios para incidir en las políticas públicas ambientales. De esta manera, se identifican los relevamientos de los requisitos legales, económicos, administrativos e institucionales. En cada uno de ellos se examina la preocupación central en torno de fomentar la participación ciudadana cualificada. Los principales desafíos se relacionan con la necesidad de impulsar más estudios multidisciplinarios de la participación ciudadana en la gestión ambiental municipal involucrando cuestiones político-institucionales de la toma de decisiones y las formas de interlocución de la administración pública local con los grupos organizados de la sociedad en lo que se refiere al proceso de definición, seguimiento e implementación de políticas públicas ambientales.

Palabras claves

Participación ciudadana – Políticas Públicas Ambientales - Gestión Ambiental Municipal

Citizen participation in environmental management: a proposal of the analysis to strengthen the impact on environmental public policies in Brazil.

Abstract

This article reviews the current state of citizen participation in Brazilian municipal environmental management and tries to classify the necessary requirements to influence public environmental policies. In this way, the recognition of legal, economic, administrative and institutional requirements are identified. In each of them, the central concern is about fostering qualified citizen participation is examined. The main challenges are related to the need to promote more multidisciplinary studies of citizen participation in municipal environmental management involving political-institutional issues of decision-making and forms of interlocution of local public administration with organized groups of society in what refers to the process of definition, monitoring and implementation of public environmental policies.

Keywords

Citizen participation - Environmental Public Policies - Municipal Environmental Management

1. Una breve introducción sobre la participación ciudadana en Brasil

"Participación", democracia, control social, asociación, no son, conceptos con igual significado para los diversos actores, tienen para cada uno de ellos una construcción histórica diferente. Esta generalización y esa disputa de significados nos plantean, inicialmente, la necesidad de rehacer algunos recorridos que construyeron conceptos y prácticas de participación social en Brasil. Se puede decir, al principio, sin embargo, que la participación democrática en las decisiones y acciones que definen los destinos de la sociedad brasileña han sido duramente conquistadas por esta misma sociedad, de un Estado tradicionalmente privatista, que mantiene relaciones simbióticas y corporativas con grupos privilegiados (Carvalho, 1998: 01).

El concepto de participación está asociado a la democracia deliberativa y a la existencia de una esfera pública. En cierta forma esto debe entenderse como parte del vínculo histórico de la democracia con la creación de nuevos derechos (Jacobi, s/f: 231). De acuerdo con el autor, necesitamos referirnos al referencial teórico de Marshall (1967:66), que refleja sobre la sucesiva creación y expansión de los derechos de los ciudadanos en la sociedad moderna.

En su obra, Marshall (1967), hace la reconstrucción del desarrollo de la ciudadanía en especial en Inglaterra hasta el siglo XIX, relacionándolo con su impacto sobre las clases sociales, y entonces define lo que sería ciudadanía, término proveniente de tres derivaciones que involucran a elementos civiles, políticos y sociales. Así, de acuerdo con Marshall, esos derechos representarían indicadores concretos de ciudadanía, resaltando que no basta con que sean meramente "declarados", sino que tales derechos se hagan efectivos, y que estén en plena operación en la vida real de las personas, con la emergencia de marcos institucionales específicos.

La esencia del concepto de ciudadanía se fundamenta según Carvalho (2015:16) en la amalgama de los derechos civiles, de los derechos políticos y de los derechos sociales formando un conjunto de derechos que aseguran a los ciudadanos el amparo legal de sus necesidades, deseos y aspiraciones. En su historia reciente, Brasil vivió más de 20 años - entre 1964 a 1985 - bajo el régimen autoritario militar, donde la participación de los ciudadanos en la esfera pública era limitada y desalentada. Esto no impidió que, por fuera de los espacios oficiales y controlados, florezca una pluralidad de experiencias participativas y emancipatorias en la base de la sociedad brasileña (Ciconello, 2008:01).

Dagnino (2004: 103) presenta que el concepto de ciudadanía es tomado hoy como una apropiación de la sociedad al buscar reivindicar su inserción en espacios y en la lucha de intereses, pero el núcleo de la cuestión está ligado a una cultura democrática, es decir, la noción de ciudadanía se constituye como "(...) hecho de que ella organiza una estrategia de construcción democrática, de transformación social, que afirma un nexo constitutivo entre las dimensiones de la cultura y de la política" (Dagnino, 2004: 103).

De acuerdo con Jacobi (s /f: 231) la década de 1990 se caracteriza por un movimiento muy intenso de fuerzas sociales que se comprometen en prácticas que demandan participación, a través de un concepto que se apoya en trabajos del filósofo alemán Jürgen Habermas. Este concepto convoca los ciudadanos organizados que luchan por la superación de su exclusión social y política a través de la deliberación pública, donde la premisa central es la de la existencia de espacios públicos - encuentros abiertos y públicos -, que representan los instrumentos esenciales para mejorar la vida democrática a través de la ampliación de la presencia de actores sociales que representan la diversidad y heterogeneidad de nuestra sociedad.

La teoría se desarrolla en un Estado Democrático de Derecho en el que se presupone la existencia de un espacio público no restringido al ámbito estatal, de una comunidad de hombres libres e iguales capaces de crear leyes que los rigen y, donde los propios involucrados necesitan llegar a un acuerdo donde prevalezca la fuerza del mejor argumento. En ese sentido, Habermas (2003: 286) presenta una propuesta de integración entre el Estado y la Sociedad por intermedio de una política deliberativa. La democracia participativa, analizada bajo los ojos de la teoría discursiva Habermasiana, se asienta en la garantía de acceso a cualquier individuo en pleno goce de sus derechos políticos de ejercer en todos los grados su libertad de participar en las discusiones y resoluciones de los problemas relacionados con la sociedad en que está inserto. En estos términos, la democracia participativa exige, para su efectiva concreción, la acción de la soberanía popular por el instrumento dialógico.

En Brasil, la construcción democrática y, por consiguiente, el alcance de la ciudadanía es posible gracias a una ampliación de los derechos democráticos previstos en la Carta Magna de 1988, que en la visión de

Carvalho (2015:13) es la constitución con un mayor énfasis en la liberalidad y la implantación de la democracia de hecho que la nación brasileña tuvo en toda su historia política, siendo llamada la "Constitución Ciudadana".

La Constitución Federal de 1998, construida a partir de la influencia de una pluralidad de fuerzas y de sujetos políticos, estableció el Estado Democrático de Derecho en Brasil. Además, promulgó una serie de principios y de directrices sobre participación de los ciudadanos en el diseño, implementación y control social de las políticas públicas que, posteriormente, fueron regulados y operacionalizados en diversos mecanismos institucionales en las tres esferas de la Federación - Unión, estados y municipios (Ciconello, 2008:04).

De acuerdo con Gohn (2011:16), el entendimiento de los procesos de participación de la sociedad civil y su presencia en las políticas públicas nos conduce al entendimiento del proceso de democratización de la sociedad brasileña; el rescate de los procesos de participación nos lleva, por lo tanto, a las luchas de la sociedad por el acceso a los derechos sociales y a la ciudadanía. Según Ciconello (2008:04), la Constitución también reconoció nuevas atribuciones para las organizaciones de la sociedad civil dentro del sistema político brasileño, destacando su papel protagonista en la conducción de la "cosa pública". Es por esas razones, entre otras, que la Carta Magna fue bautizada de Constitución Ciudadana. Así, los dos principales mecanismos de deliberación colectiva que fueron creados o reconfigurados a partir de directrices constitucionales de participación ciudadana en las políticas públicas del Estado brasileño son los Consejos de Políticas Públicas y las Conferencias.

En este sentido, Carvalho (2015: 227) subraya que toda esta construcción democrática política en su núcleo todavía tiene obstáculos económicos serios, como la distribución de la renta, y la disminución de la desigualdad social y el desempleo entre los miembros de la nación brasileña.

Para Gohn (2004:58), los cambios en la coyuntura política brasileña posibilitan recalificar la temática de la participación en otras dimensiones, que se refieren a la profundización de la democracia, a la construcción de un nuevo paradigma, y a las acciones colectivas basadas en la categoría de la ciudadanía y la construcción de nuevos espacios de participación de los asentados no en estructuras físicas, sino en relaciones sociales nuevas que se colocaron entre el público y el privado, originando el público no estatal. La participación comunitaria y la participación popular ceden lugar a dos nuevas denominaciones: participación ciudadana y participación social.

Gohn (2004: 58) destaca que el concepto de participación ciudadana está respaldado por la universalización de los derechos, en la ampliación del concepto de ciudadanía más allá de la dimensión jurídica y en una nueva comprensión sobre el papel y el carácter del Estado, remitiendo la definición de las prioridades en las políticas públicas a partir de un debate público. El principio que orienta la participación pasa a ser ético, ligado a la idea de los derechos sociopolíticos de los ciudadanos. La participación pasa a ser concebida como intervención social, periódica y planificada, a lo largo de todo el circuito de formulación e implementación de una política pública. Hay un gran énfasis en las políticas públicas porque no es sólo la sociedad civil la gran articulación de los canales de participación, sino el Estado y la sociedad política que lo constituye también tienen un papel importante.

En ese contexto, enfatizamos que existen diversas definiciones acerca de lo que es política pública. Saravia (2006: 28) afirma que se trata de un flujo de decisiones públicas orientado a mantener el equilibrio social o a introducir desequilibrios destinados a modificar esa realidad. Su finalidad es la consolidación de la democracia, la justicia social, el mantenimiento del poder y la felicidad de las personas.

En las últimas décadas, la formulación y la implementación de políticas públicas han agregado nuevos paradigmas a estos procesos: la gestión descentralizada y participativa se ha mostrado como una tendencia internacional (Arretche, 1996:46). Este cambio ha sido justificado, principalmente, por la contribución al proceso de democratización de las relaciones políticas y para el aumento de la eficiencia y de la eficacia de las acciones públicas.

La participación en la elaboración de presupuestos municipales, la creación de consejos de salud, de tránsito, de seguridad, de educación, para debatir cuestiones relativas al medio ambiente son ejemplos de las nuevas formas institucionales creadas en las últimas décadas para estimular la participación directa en los asuntos (Utzig y Guimaraens, 1996: 56).

Según Jacobi (s/ f: 232) la participación debe ser entendida como un proceso continuado de democratización de la vida de los ciudadanos, cuyos objetivos son: 1) promover iniciativas a partir de

programas y campañas especiales visando el desarrollo de objetivos de interés colectivo; 2) reforzar el tejido asociativo y ampliar la capacidad técnica y administrativa de las asociaciones y 3) desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos de interés colectivo, en sus diversas posibilidades. Teixeira (2001:30) define la participación ciudadana como un proceso complejo y contradictorio entre sociedad civil, Estado y mercado, en que los papeles se redefinen por el fortalecimiento de esa sociedad civil, ante la actuación organizada de los individuos, grupos y asociaciones.

De este modo Gonh (2004:59), complementa que la principal característica de este tipo de participación es la tendencia a la institucionalización, entendida como la inclusión en el marco jurídico institucional, a partir de la creación de estructuras de representación nuevas, en términos de objetivos, finalidades y prácticas composición social. Estas estructuras están compuestas por representantes elegidos directamente por la sociedad civil y por representantes del poder público. Los consejos gestores, consejos de la ciudad o consejos de representantes distritales, los foros metropolitanos o interestatales, las cámaras distritales, regionales, etc. Presuponen la existencia de una nueva cultura política que fundamente las relaciones Estado / sociedades; las relaciones democráticas en que el debate a través de la argumentación y la confrontación de ideas entre los diferentes actores sociopolíticos y culturales, con posiciones político-ideológicas y proyectos sociales, estén siempre presentes.

Para Arnstein (2002:02), la participación es la redistribución de poder que permite a los ciudadanos *sin-nada*, actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, a ser activamente incluidos en el futuro. Resumiendo, la participación constituye el medio por el cual los *sin-nada* pueden promover reformas sociales significativas, que les permitan compartir los beneficios de la sociedad envolvente.

La mencionada autora creó una tipología de ocho niveles de participación para analizar esa temática. Para efecto ilustrativo, los ocho tipos de participación están dispuestos en forma de escalera, donde cada escalón corresponde al nivel de poder del ciudadano sobre los resultados de la participación.

Cuadro 1. Los escalones de la participación.

8	Control Ciudadano	Niveles de poder ciudadano
7	Poder delegado	
6	Asociación	
5	Apaciguamiento	Niveles de concesión mínima de poder
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Fuente: ARNSTEIN (2002)

Según Arnstein (2002:02), obviamente, la escalera con ocho escalones constituye una simplificación, pero ella ayuda a ilustrar la cuestión que ha pasado desapercibida: que existen grados bastante diferentes de participación ciudadana. Conocer esta graduación posibilita cortar las exageraciones retóricas y entender tanto la creciente demanda por participación por parte de los demás como abanico completo de respuestas confusas por parte de los poderosos.

Cuadro 2. Descripción de las tipologías de los escalones de participación

8	Control Ciudadano	En los escalones superiores, el ciudadano sin nada detiene la mayoría en los foros de toma de decisiones, o incluso el completo poder gerencial.
7	Poder delegado	
6	Asociación	Permite negociar de igual a igual con aquellos que tradicionalmente detienen el poder.
5	Apaciguamiento	Consiste simplemente de un nivel superior de esta concesión limitada de poder, pues permite a los sin-nada aconsejar a los poderosos, pero retiene en la mano de éstos el derecho de tomar la decisión final.

4	Consulta	Cuando estos niveles son definidos por los poderosos como el grado máximo de participación posible, existe la posibilidad de que los ciudadanos realmente oigan y sean oídos. Pero, en esos niveles, no tienen el poder para asegurar que sus opiniones sean aceptadas por aquellos que tienen el poder. Es decir, no la garantía de cambio del status quo.
3	Información	
2	Terapia	Su objetivo real no es permitir a la población a participar en los procesos de planificación o conducir programas, sino permitir que los tomadores de decisión puedan "educar" o "curar" a los participantes.
1	Manipulación	

Fuente: ARNSTEIN (2002)

De acuerdo con el documento elaborado por el Ministerio de las Ciudades sobre participación en los espacios de control brasileños, al observar los escalones, se puede percibir que en Brasil los niveles de participación pueden variar del primer escalón (manipulación) hasta el sexto (asociación), pudiendo en algunos casos, alcanzar el séptimo escalón (delegación de poder). El nivel de participación en consejos instituidos por ley puede situarse en el 5º escalón (pacificación), cuando esa instancia es consultiva, o en el 7º (delegación de poder), cuando ese colegiado tiene carácter deliberativo (Brasil, 2011: 126).

Las prácticas de participación que involucran límites y potencialidades en realidades como la brasileña, según Carvalho (1998:03), hasta qué punto la participación social mejora efectivamente las condiciones de vida de la población, en qué medida efectivamente democratiza la política, hasta qué punto fortalece el tejido social. Entre las limitaciones y desafíos de la participación, Carvalho (1998: 17) cita la asimetría de poder existente en el caso brasileño, como consecuencia de la contaminación con la racionalidad estatal, así como la pérdida de vitalidad revolucionaria y de alejamiento de los liderazgos, de las demandas y dinámica social de las bases.

2. Planteamientos sobre la participación y las demandas socio ambientales

La lucha contra las agresiones al medio ambiente presupone -según el enfoque político de participación democrática- una lucha por el respeto y la garantía de los derechos básicos de los socialmente más débiles y por la creación de una esfera pública dentro de la cual pueden ser discutidas y resueltas cuestiones referentes a la ecología y la naturaleza, así como los problemas socio ambientales (Frey, 2001: 14).

En vista de esto, las agresiones ambientales son la expresión de la imposición del interés de pocos sobre el mundo de todos. Ellas son, por lo tanto, impedimentos a la construcción de un mundo efectivamente múltiple y común. Por su parte, las luchas contra las agresiones ambientales son luchas por la construcción de la esfera pública en la naturaleza, y por la introducción de la política en la gestión del medio ambiente. Es, pues, a través de la política que se promoverá la desprivatización del medio ambiente y se garantizará el resultado a los derechos ambientales de las poblaciones. (Acselrad, 1992: 29).

Acselrad (2001: 92) afirma que la cuestión ambiental ha sido insuficientemente considerada como expresión de lucha social y política y más como restricción de carácter técnico o como instrumento mercadológico para captar financiamientos o producir beneficios. Este hecho ocurre debido a las distintas construcciones discursivas que involucran la cuestión ambiental, así como a los diferentes modos de apropiación de la naturaleza, que las luchas socio ambientales retratan.

Para Demo (2006: 32), la búsqueda de un desarrollo que preserve el medio ambiente y sea justo socialmente, engloba la "dimensión política". Según el autor, la pobreza más intensa y peor, que existe es la pobreza política. La pobreza no es sólo carencia material, sino la represión del acceso a las oportunidades, así como la marginación y la manipulación:

Quien es políticamente pobre no es ciudadano, porque no se organiza políticamente para poder imponer cambios; primero, no construye conciencia crítica adecuada, porque, en general, no sabe pensar; segundo, no llega a percibir la importancia del asociativismo, para potenciar las fuerzas y conseguir volumen y presión; tercero, no concibe, ni impone alternativas, porque aún no se constituyó sujeto capaz de historia propia [...] (Demo, 2006: 33).

Según Gohn (2004: 61), la democracia participativa demanda un tipo de participación de los individuos y grupos sociales en términos cualitativos y no sólo cuantitativos. Para ella tiene que alcanzar segmentos diferenciados, que sean representativos tanto de las carencias socioeconómicas y de las demandas sociales como de las áreas que necesitan ser conservadas para que no se deterioren, así como alcanzar grupos y agentes socioculturales que poseen identidades a ser preservadas o perfeccionadas.¹

Como ha sido señalado por Demo (2006: 33), con la definición del concepto sobre pobreza política se entiende que la ausencia de conciencia crítica puede ser uno de los principales problemas enfrentados en lo que concierne al debilitamiento de los Consejos Municipales.

El diálogo, según GONH (2004: 61), la elección de los representantes consejeros provenientes de la sociedad civil, y su cualificación en términos de capacitación para que actúen en pie de igualdad con los representantes de la sociedad política es condición *sine qua non* para la construcción de la nueva cultura política ciudadana a la que aludimos anteriormente. La función de los consejos es controlar, hacer propuestas y contribuir a la gestión. Los consejos no son órganos ejecutivos ni sustituyen al parlamento, son una instancia democrática participativa.

Sin embargo, un modelo político de participación democrática que parte de la necesidad de cambios sustanciales para llegar a un desarrollo sostenible no puede excluir la lucha política, la educación política y medioambiental, presupuestos indispensables para la promoción de nuevos valores y una distribución más justa de poder (FREY, 2001: 21). Se destaca que uno de los problemas en lo que concierne a la participación ciudadana en las cuestiones ambientales está relacionada con el carácter técnico-científico de ambos temas, que no es raro, segrega gran parte de la sociedad brasileña.

Destacamos la Declaración de Estocolmo (1972: 06): los principios 19 y 20 que subrayan la importancia de la educación, la divulgación de información, la investigación científica y el libre intercambio de experiencias e información, con el fin de garantizar el acceso de los países en desarrollo a las tecnologías medioambientales. La Declaración de Río de Janeiro de 1992, el principio 10 asegura que:

El mejor modo de abordar las cuestiones medioambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en varios niveles. A nivel nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que disponen las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que amenazan a sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deben facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre los cuales el resarcimiento de daños y recursos pertinentes (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1992:02).

Para Giaretta et al. (2012: 539), la divulgación de información promueve conocimientos y motiva a la población a enfrentar la dependencia política y clientelista persistente aún en muchos municipios brasileños, en los que favorecen los intercambios de favores entre la sociedad y funcionarios públicos. A partir del momento en que hay información sobre la situación ambiental local, la población puede percibir las alteraciones que afectan la calidad ambiental de su ciudad y así movilizarse para discusiones conjuntas con el gobierno en la búsqueda de sus reivindicaciones.

En cuanto a la participación en la protección del medio ambiente, la legislación brasileña apunta tres medios básicos por los cuales el grupo social puede actuar (Milaré, 2009: 503):

- Participando en los procesos de creación del Derecho Ambiental
- Participando en la formulación y aplicación de las políticas medioambientales;
- Actuando por intermedio del Poder Judicial

La acción civil pública, prevista en la Ley nº 7.347, de 1985, autoriza al Ministerio Público a proponer una acción de naturaleza civil contra aquellos que causen daños al medio ambiente, al consumidor, a bienes de derecho de valor estético, histórico, turístico, paisajístico patrimonio público y cualquier otro interés difuso o colectivo y, aún, en el caso de infracción el orden económico y la economía popular.

Por lo tanto, corresponde al Ministerio Público actuar en la defensa del patrimonio público y social, esa actuación abarca la de velar por la efectiva implantación y funcionamiento de los consejos de políticas públicas, así como por la correcta aplicación de los recursos relativos a las políticas públicas pasados por la

¹ En este contexto, los consejos gestores sectoriales son una de las principales innovaciones democráticas en el campo de las políticas públicas - al establecer espacios de interlocución permanente entre la sociedad política y la sociedad civil organizada (GONH, 2004)

Unión o Estados a los Estados Municipios (Vilela, 2005: 09). Con respecto a la fiscalización financiera, contable y presupuestaria de los Consejos de políticas públicas las instituciones responsables son los Tribunales de Cuentas. En ese sentido, incluso con la apertura de nuevos canales para participación y control social, se hace necesario fomentar la participación de la sociedad sobre sus derechos y deberes incidiendo efectivamente en la construcción y fiscalización de las políticas públicas ambientales.

3. La gestión ambiental local

Con la apertura democrática, en 1988, se consolidó la posición del municipio en la federación, considerado componente de la estructura federativa. La autonomía política municipal quedó asegurada constitucionalmente por la elección directa de alcaldes y de concejales para todos los municipios, por el poder de auto organizarse garantizado por la Ley Orgánica Municipal, por la capacidad de regulación y ejecución de los servicios públicos bajo su titularidad, y por la competencia de legislar sobre asuntos que le son reservados exclusivamente, en razón del interés local, y aún, en los demás casos, de manera suplementaria (Losada, 2010: 263).

En calidad de miembro de la Federación, el Municipio posee competencias propias, es decir, aquellas que sólo pueden ser ejercidas por el Gobierno Municipal, como por ejemplo ordenamiento urbano; iluminación pública; suelos; transporte colectivo; adoquines; regulación del servicio de taxis (Ibam, 2013:16).

Según el Ibam (2013:17), algunas competencias son consideradas compartidas o comunes cuando los servicios son prestados tanto por la Unión como por los estados y Municipios. En este caso, es importante volver a la atención para aquellos que se organizan por medio de sistemas, o sea, cuando cada esfera tiene atribuciones definidas y se complementan entre sí. Son ellos:

- Salud (Leyes no 8.080 / 90 y 8.142 / 90);
- Medio ambiente (Ley no 6.938 / 81);
- Asistencia social (Leyes no 8.742 / 93 y 10.836 / 04 y decreto nº 5.209 / 04);
- Vivienda de interés social (Ley nº 11.124 / 05) y
- Saneamiento básico (Ley nº 11.445 / 07).

En este sentido Nunes et al (2012:67) citando (Philippi JR, Bruna, 2004: 660) establece que la gestión ambiental tiene como objetivo establecer, recuperar y / o mantener el equilibrio entre la naturaleza y la sociedad, a través de la administración de los ecosistemas naturales y sociales para el desarrollo de las actividades humanas y la protección de los recursos naturales, dentro de parámetros predefinidos.

Para Souza (2000:20), la gestión ambiental se define como un conjunto de procedimientos que apuntan a la armonización entre las actividades antrópicas y el medio ambiente; entre el desarrollo de las sociedades humanas y la calidad ambiental. Las acciones en gestión ambiental, por lo tanto, deben basarse en procesos efectivos de formulación e implementación de una política capaz de garantizar directrices y normas para acciones eficientes y eficaces.

En lo que se refiere a las cuestiones ambientales será la Ley no 6.938 de 31 de octubre de 1981 que en función de la institución de la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981) creará el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA) definiendo sus fines y mecanismos de formulación y aplicación, también implicando la constitución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA).

La política nacional del medio ambiente tiene como objetivo la preservación, la mejora y la recuperación de la calidad ambiental propicia a la vida, con el objetivo de asegurar en el país condiciones adecuadas para la conservación de los recursos naturales, el desarrollo sostenible, los intereses de la seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana.

El SISNAMA está formado por los órganos y entidades de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, responsables por la protección y mejora de la calidad ambiental, y está estructurado de la siguiente forma (Brasil, 2006:24):

1. Órgano superior: Consejo de Gobierno;
2. Órgano consultivo y deliberativo: Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA);
3. Órgano central: Ministerio de Medio Ambiente (MMA);
4. Órganos ejecutores: Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (Instituto Chico Mendes);

5. Órganos seccionales: órganos y entidades estatales responsables de la ejecución de programas y proyectos y por el control y fiscalización de actividades capaces de provocar la degradación ambiental;

6. Órganos locales: órganos o entidades municipales responsables del control y la fiscalización de actividades capaces de provocar la degradación ambiental, en sus respectivas jurisdicciones.

La estructuración del SISNAMA se establecería de manera semejante a una red de organizaciones, cabiéndole la formulación de políticas públicas de medio ambiente, la articulación entre las instituciones componentes del sistema en ámbitos federal, estadual y municipal y la ejecución de esas políticas por medio de los órganos competentes. En estas tres esferas federadas (Unión, Estados y Municipios), los órganos ambientales pasan a tener, por lo tanto, la responsabilidad de promover el intercambio de informaciones, la formación de la conciencia ambiental, la fiscalización y el licenciamiento ambiental. En los Estados y Municipios la estructura del SISNAMA tenderá a reproducirse, implicando que el órgano ambiental adquiere "el formato de secretaría, departamento o fundación de medio ambiente" (BRASIL, 2006), pudiendo ser exclusivo o compartido con otras áreas, demandando constitución de los mismos (CEMA) y de los Consejos Municipales de Medio Ambiente (CMMA), órganos paritarios pasibles de desempeñar competencias consultiva, deliberativa, normativa y fiscalizadora (BRASIL, 2006: 25). En la figura 1, una breve estructuración de la Gestión Ambiental Brasileña.

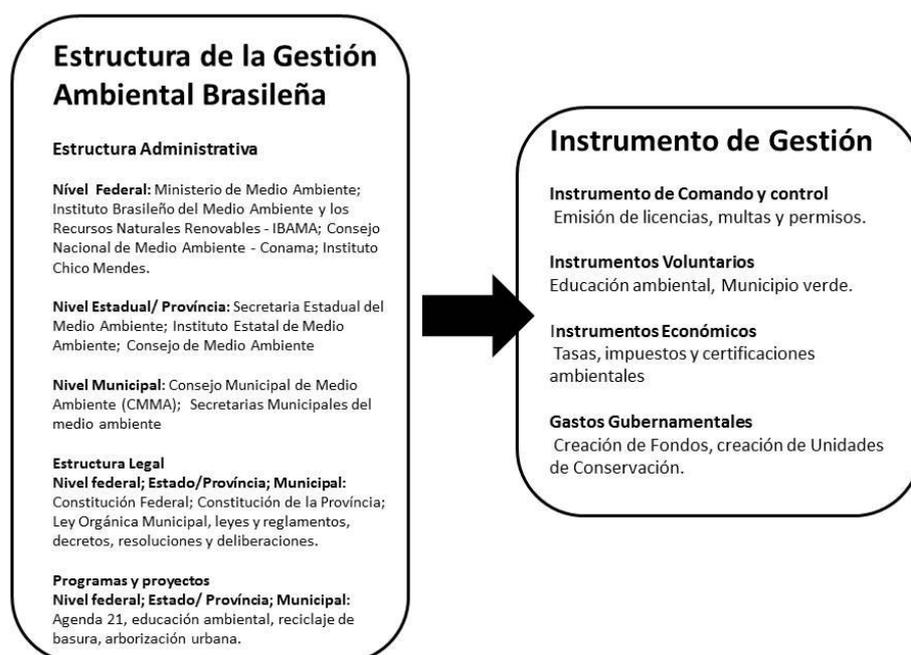


Figura 1. Estructura de la Gestión Ambiental Brasileña. Elaboración propia. Adaptado de COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO TIETÊ (2012).

4. Políticas ambientales y sus instrumentos

La política ambiental es un conjunto de metas e instrumentos que buscan reducir los impactos negativos de la acción antrópica -las que resultan de la acción humana- sobre el medio ambiente. Como toda política, tiene justificación para su existencia, fundamentación teórica, metas, instrumentos y prevé sanciones para aquellos que no cumplen las normas establecidas (Lustosa et al 2010: 163).

En los instrumentos de política ambiental Lustosa et al (2010:165) complementa que se pueden dividir en tres grupos: instrumentos de comando y control (o regulación directa), instrumentos económicos (o de mercado) e instrumentos de comunicación.

En ese sentido VARELA (2001: 12) menciona que:

Los instrumentos de Comando y Control tienen carácter regulatorio y tienen como objetivo identificar problemas ambientales específicos, donde normas, reglas y estándares deben ser obedecidos para la adecuación de los agentes a las metas ambientales impuestas por la política ambiental. Estos instrumentos engloban: Estándares ambientales de calidad y de emisión; Control del uso del suelo; Licenciamiento,

Estudios de Impacto Ambiental; Penalidades (multas, compensaciones, etc.). Los instrumentos económicos, son instrumentos de incentivo de mercado y se caracterizan por el uso de tasas, tarifas o certificados de propiedad. Estimulan la eficiencia productiva, la utilización de tecnologías limpias y el menor consumo de materias primas. Pueden ser, por ejemplo, los subsidios económicos a determinados procedimientos de prácticas agrícolas sostenibles o de reducción de esos incentivos en el caso, por ejemplo, de actividades agrícolas que causen impactos negativos al medio ambiente. Pueden ser llamados un mecanismo de contabilidad pagadora, cuando el instrumento utilizado hace que el contaminante pague por el daño causado, o usuario pagador, cuando el usuario paga por el costo social total que el producto genera al medio ambiente.

En lo que se refiere a los instrumentos de comunicación, para Lustosa et al (2010: 165) se utilizan para concientizar e informar a los agentes contaminadores y a las poblaciones afectadas sobre diversos temas ambientales, como los daños ambientales causados, actitudes preventivas, mercados de productos ambientales, tecnologías menos agresivas al medio ambiente, y facilitar la cooperación entre los agentes contaminantes para buscar soluciones ambientales.

En ese contexto el Consejo Municipal de Medio Ambiente es un espacio destinado a colocar en torno a la misma mesa los órganos públicos, los sectores empresariales y políticos y las organizaciones de la sociedad civil en el debate y en la búsqueda de soluciones para el uso de los recursos naturales y para la recuperación de los daños ambientales. Se trata de un instrumento de ejercicio de la democracia, educación para la ciudadanía y convivencia entre sectores de la sociedad con intereses diferentes (BRASIL, s / f).

5. Configuración del sistema ambiental municipal

Buscando comprender la dinámica de la participación ciudadana en la administración ambiental pública municipal se recomienda utilizar los datos de la Investigación de Informaciones Básicas Municipales - Munic proporcionados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. La referida investigación, anualmente divide los temas relacionados a las políticas públicas municipales en capítulos y de acuerdo con el recorte de esos artículos se asignaron los capítulos relacionados con la gestión ambiental.

Con el objetivo de capacitar y estimular la participación ciudadana en las tomas de decisión de las políticas públicas ambientales municipales, mapeamos los instrumentos de gestión ambiental para prevenir, controlar y mitigar los impactos socioambientales. Estos deben considerar:

- Relevamiento de los requisitos legales

En la esfera local las principales leyes son: Ley Orgánica, Plan Director, Uso y Ocupación del suelo y Código Ambiental, todavía en consonancia con las políticas y acuerdos internacionales firmados, es necesario mapear las legislaciones y regulaciones ambientales que se implementan en los municipios y Provincias, a ejemplo: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva Agenda Urbana, Acuerdos de París y Marco de Sendai por la Reducción de Riesgos. En la gestión ambiental brasileña la pauta de actuación está relacionada con las políticas públicas:

- ✓ Política Nacional sobre Cambios Climáticos,
- ✓ Política Nacional de Residuos Sólidos,
- ✓ Política Nacional de recursos hídricos,
- ✓ Plan de Producción y Consumo Sustentable,
- ✓ Política Nacional de Educación Ambiental,
- ✓ Política Nacional de Biodiversidad,
- ✓ El registro ambiental rural y la aplicación del nuevo código forestal,
- ✓ Conservación ambiental e inclusión social - Beca Verde,
- ✓ Implementación del nuevo marco legal, para el acceso a los recursos genéticos, a los conocimientos tradicionales y al reparto de beneficios,
- ✓ Gestión ambiental urbana y territorial
- ✓ Prevención y Control de la Contaminación

- **Relevamiento de los requisitos económicos**

Los requisitos económicos fueron listados como: fondo municipal de medio ambiente, incentivos tributarios, consorcios municipales, plan de metas / plan plurianual. Algunas preguntas claves son importantes para fomentar nuestra participación en la gestión ambiental local ¿Quién financia la ejecución de las políticas públicas ambientales? ¿Cuál es el presupuesto anual para implementar proyectos y programas? ¿Cuáles son las prioridades?

- **Relevamiento de los requisitos administrativos**

Los requisitos administrativos se refieren a la unidad específica para esa temática, capacitación técnica de recursos humanos, alianzas con otras instituciones del poder privado, universidad y entidades afines. Se destaca la importancia de conocer el rol de los concejales para la consolidación de las legislaciones y en la selección de las prioridades de inversión para mitigar o reducir los impactos socio ambientales.

- **Relevamiento de los requisitos institucionales**

Para garantizar requisitos institucionales que legitiman la ejecución de políticas públicas ambientales participativas se hace necesario inversiones en procesos educativos para construir y diseminar conocimientos entre los integrantes de la sociedad civil, sociedad política y empresas. Los requisitos institucionales planteados fueron la Agenda 21, la Educación Ambiental, el Sistema de Informaciones Ambientales y el Consejo de Medio Ambiente.

6. Conclusiones

Las conclusiones preliminares presentadas, tal vez sirvan para fundamentar encaminamientos alternativos para que la sociedad civil brasileña construya y comparta conocimientos a medida que evolucione la investigación sobre la participación ciudadana en las políticas públicas ambientales. O sea, la participación ciudadana depende de la posibilidad de creación de canales institucionalizados, legítimos y eficientes y, por otro, de la movilización y de la participación de la comunidad en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Considerando la historia ambiental de la República Federativa del Brasil, un país cuyo nombre procede del árbol en extinción, pau-brasil, se verifica que la explotación de los recursos naturales: madera, caña de azúcar, cacao, minerales, soja, petróleo siempre estuvieron cimentados en la política económica. Además de la histórica desigualdad, la cuestión ambiental en Brasil es un problema social. Contestar esos problemas dentro del flujo de las políticas públicas brasileñas es un desafío que provoca presiones y acentúa los intereses de los legisladores y de la iniciativa privada.

Destacamos la complejidad intrínseca de esas relaciones existentes y relacionadas con la cuestión de la participación ciudadana en la gestión ambiental municipal. Leff (2001:100) habla sobre la imposibilidad de resolver los crecientes y complejos problemas ambientales y revertir sus causas, sin que ocurra un cambio radical en los sistemas de conocimiento, de los valores y de los comportamientos generados por la dinámica de racionalidad existente, fundamentada en el aspecto económico del desarrollo.

Para Souza (2008:149), a medida que el individuo adquiere una visión más ampliada de la dinámica local, reúne elementos para actuar sobre cuestiones directamente relacionadas a su día a día, desde una perspectiva diferente a la que mueve a sus pares, o sea, pasa a considerar la complejidad de la situación y todos los involucrados.

De esta manera, Porto-Gonçalves (2004: 33) refuerza que es necesario rescatar a la política, en su sentido más profundo como el arte de definir los límites, que como vimos, sólo es pleno en la democracia. No hay límites imperativos en la relación de las sociedades con la naturaleza. Esos límites, necesariamente, deberán ser construidos entre hombres y mujeres de carne y hueso por medio del diálogo de saberes entre modalidades distintas de producción de conocimiento, ya sea al interior de una misma cultura o entre culturas distintas. ¡La especie humana deberá autolimitarse! ¡Los límites son, ante todo, políticos!

Referencias bibliográficas

- ACSELRAD, H. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. O desafio da sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 75-96.
- _____. "Cidadania e meio ambiente". In: SOUZA, H. (Org.) Meio ambiente e democracia. Rio de Janeiro, 1992.
- ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 44-66, 1996.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- _____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- _____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF.
- _____. Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
- _____. Ministério das Cidades. Peças Técnicas relativas a planos municipais de saneamento básico, 1ª Edição, Brasília, DF. 2011.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento. Política e plano municipal de saneamento ambiental. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais: política nacional de meio ambiente. Brasília, DF, 2006. (Cadernos de formação, v. 1).
- _____. Programa nacional de capacitação de gestores ambientais: como estruturar o sistema municipal de meio ambiente. Brasília, DF, 2006. (Cadernos de formação, v. 2).
- _____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm> acessado em 13 de maio de 2015. (s/d).
- CGU. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2. ed. Brasília: 2010.
- BRASIL, F.P.D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 2, p. 35-52. 2004
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- CARVALHO, M. C. Participação social no Brasil hoje. São Paulo: Instituto Polis, 1998.
- CARVALHO, R. A participação cidadã na gestão ambiental municipal: um estudo de caso sobre o Conselho de Meio Ambiente e saneamento básico de Campos dos Goytacazes- RJ. 2017. 107F. Dissertação (Mestrado em Práticas de Desenvolvimento Sustentável) - Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2017.
- CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Ducan. Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam Internacional, 2008.
- COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO TIETÊ. Manual de instruções para conselho municipal de meio ambiente: ferramentas para um controle atuante. Birigui, SP, 2009. Disponível em: http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/7287/manual_baixo_tiete_cmma_final.pdf. Acesso em: 05 dez. 2016.
- COSTA, Heloisa Soares M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes. Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, pp. 80-92.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO, La Cumbre de Río 1992.
DEMO, P. Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2006.

_____. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1993

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova ação de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004, pp. 103-115.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

FREY, K.. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. Ambiente e Sociedade, Campinas, n. 9, dez. 2001.

GIARETTA, J.B.Z. Participação Social e Gestão Ambiental Municipal no Brasil: Desafios e Condicionantes. 2011. 157 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011

Giaretta, Juliana Barbosa Zuquer, Fernandes, Valdir, & Philippi Jr., Arlindo. (2012). Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. Organizações & Sociedade, 19(62), 527-550. <https://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302012000300009>

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS, J.O et al (Orgs.) Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2004, pp. 55- 91.

_____. Conselhos Gestores e participação sociopolítica. São Paulo. Editora Cortes, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia, entre a facticidade e a validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. I, 2003

_____. Três modelos normativos de democracia. In. HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Capacitação à distância em democracia e gênero: curso de gênero, representação e participação política. Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2015&posicao=5&municipio=3301009&UF=33. Acesso em: 14 de maio 2017.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2013. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2013>. Acesso em: 14 de maio 2017.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2012. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2012>. Acesso em: 14 de maio 2017.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2011. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2011>. Acesso em: 14 de maio 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Recursos comuns e sustentabilidade ambiental: uma dimensão política Brasília, 2010, pg.249-262.

JACOBI, P. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

_____. Participação. (s/d)

LEFF, E. Epistemologia ambiental. São Paulo: Cortez, 2001.

LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil. In Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. JEROEN, Klink (org). São Paulo: Annablume, 2010, cap. 11, pp. 259 287.

LUSTOSA, Maria Cecilia; et al. “Política Ambiental”. In: MAY, Peter H (Org). Economia do Meio Ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2010.p.163 –179.

MILARÉ, E. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6 ed. São Paulo. Revistas dos Tribunais, 2009.

- NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V. 2012. Gestão ambiental municipal: objetivos, instrumentos e agentes. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, (23): 66-72. 2012
- PHILIPPI JR; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. Curso de gestão ambiental. In: PHILIPPI JR, A. ; ROMÉRO, M. A. de ; BRUNA, G. C. (Org.). São Paulo: Manole, 2004. cap. 18, p. 657-714.
- PORTO-GONCALVES, Carlos. Walter. O desafio ambiental. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 182.
- RIO DE JANEIRO. Instituto Estadual de Ambiente. Conselho Municipal de Meio Ambiente: orientações para implementação. 2015
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. FERRAREZI, E. Políticas públicas. Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.
- SOUZA, M. P. Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática. São Carlos: Riani Costa. 2000.
- SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- TEXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e possibilidades da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.
- UTZIG, José Eduardo; GUIMARAENS, Rafael. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, Nabil (Dir.). As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 51-57,1996.
- VARELA, C. A. Instrumentos de Políticas Ambientais, Casos de Aplicação e seus Impactos. São Paulo: EAESP/FGV. NPP- Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa no. 62, 2001.
- VILELA, M.D.A. Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo, 2005.

INFORMACIÓN ADICIONAL DE LA AUTORA

Maestría en Prácticas de Desarrollo Sostenible por la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Experta en Gestión Ambiental por la Universidade Federal de Viçosa/MG y en Educación Ambiental para Sociedades Sostenible por la Pontificia Universidade Católica /RJ, Cientista Social por la Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, con ênfase en Ciências Ambientales por la Universidad Metropolitana de Porto Rico/EUA. Tengo una amplia experiencia en investigación, consultoría / gestión y enseñanza. En las siguientes áreas: Políticas Públicas Socioambientales, Organización Comunitaria, Gestión Socioambiental, Licenciamento Ambiental, Responsabilidad Socioambiental, Educación Ambiental, Socioeconomía, Sistema de Gestión Integrada. Por haber trabajado en diversos segmentos, tales como: área académica, tercer sector, construcción civil, transporte ferroviario, petróleo y gas, servicios de salud y bienestar, vengo perfeccionando para analizar de forma sistémica todos los proyectos que actúo con compromiso y pasión por lo que hago!