

## O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA (ONG'S E OSCIP'S) PARA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Roger Luiz Paz de Almeida<sup>1</sup>

Danielle de Ouro Mamed<sup>2</sup>

Caroline Barbosa Contente Nogueira<sup>3</sup>

---

*Fecha de publicación: 01/07/2013*

## EL PAPEL DE LA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA (ONG'S Y OSCIP'S) PARA LA EFECTIVACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN BRASIL

**RESUMO:** O presente artigo trata da participação da sociedade civil organizada na formulação, implementação e execução de políticas públicas frente aos limites da atuação do Estado, especialmente no que se refere às políticas de cunho ambiental, naturalmente ligadas ao exercício dos direitos sociais. Para chegar a este objetivo, primeiramente, discorreu-se sobre os limites da atuação estatal no que se refere às políticas públicas de modo geral para então argumentar sobre as formas pelas quais a sociedade civil atua, separada ou conjuntamente com o Estado em tais públicas. A fim de direcionar o foco do presente estudo, optou-se por estudar a atuação da sociedade civil organizada na forma de Organizações Não Governamentais (ONG's) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's), passando pelos aspectos relacionados à

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas. Pesquisadora do Projeto de Pesquisa financiado pelo CNPq, intitulado "Direito e desenvolvimento sustentável: a proteção das florestas e dos recursos hídricos na Região Amazônica em face da mudança climática", coordenado pela professora Dra. Solange Teles da Silva. [mamed.danielle@gmail.com](mailto:mamed.danielle@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutoranda em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas.

governança ambiental como forma de construção de políticas ambientais, apresentando-se, ao final, casos em que a participação da sociedade civil foi fundamental para a construção de políticas públicas no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos sociais; meio ambiente; Governança Ambiental; Políticas públicas; Sociedade civil.

**RESUMEN:** El presente artículo trata de la participación de la sociedad civil organizada en la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas frente a los límites de la actuación del Estado, especialmente en lo que se refiere a las políticas de rango ambiental, relacionadas al ejercicio de los derechos sociales. Para lograr este objetivo, primeramente, se ha desarrollado sobre los límites de la actuación estatal en lo que se refiere a las políticas públicas en general para luego argumentar sobre las formas por las cuales la sociedad civil actúa, separada o en forma conjunta con el Estado en dichas políticas. Para direccionar el centro del presente estudio, se ha elegido estudiar la actuación de la sociedad civil organizada en la forma de Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs) y Sociedades Civiles de Interés Público (OSCIPs), pasando por los aspectos relacionados a la gobernanza ambiental como forma de construcción de políticas ambientales, presentando-se, al final, casos en que la participación de la sociedad civil ha sido fundamental para la construcción de políticas públicas en Brasil.

**PALABRAS-CLAVE:** Derechos sociales; medio ambiente; Gobernanza ambiental; Políticas públicas; Sociedad civil.

## INTRODUÇÃO

Em matéria de atuação estatal, comumente se infere que a estrutura da qual dispõe o Estado não corresponderia ao atendimento das demandas da sociedade, de forma que se questiona a respeito de sua falência/ineficiência, especialmente no que tange a temas complexos aqueles que envolvem o meio ambiente. No entanto, o Estado, diante da possibilidade de seu “inchaço”, por si mesmo, passa a desenvolver certas medidas de adaptação, visando integrar à estrutura estatal mecanismos que colaborem para o real atendimento das necessidades sociais. Uma dessas medidas seria a regulação a respeito da participação da sociedade civil organizada como colaboradores do Estado na criação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Portanto, apesar de que, em tese, as instituições políticas sejam dotadas de uma legitimidade popular para realizar as políticas públicas, resta questionar se há possibilidade de que o Estado, somente pela via

representativa, possa lograr tal objetivo, especialmente quando se trata de problemas de âmbito socioambiental.

Portanto, nota-se a necessidade de observância dos movimentos a favor da expansão dos processos de participação da sociedade civil para a elaboração de políticas públicas, a fim de que tais políticas possam atender de forma mais direta aos objetivos propostos. Além disso, será possível observar que a maior participação da sociedade pode levar ao aperfeiçoamento das políticas, tendo em vista a possibilidade de que estas sejam pensadas, implementadas e fiscalizadas pelos setores sociais diretamente afetados.

Para abordar as questões trazidas, foi utilizada a metodologia de pesquisa bibliográfica, tanto em livros quanto em artigos que trazem as discussões atuais sobre a temática, destacando-se, ainda, a pesquisa a respeito da participação das ONG's e OSCIP's, disponíveis na *internet*.

Desta forma, para abordar o tema proposto, seguiram-se os seguintes objetivos: a) discorrer a respeito da atuação estatal e de seus limites (especialmente no contexto do Estado Neoliberal); b) salientar a importância da participação popular para a concretização das políticas públicas; c) demonstrar a essencialidade da participação da sociedade civil, utilizando-se do conceito de governança e aplicando-o aos temas ambientais e sociais relacionados; d) trazer como exemplos, alguns casos onde a governança ambiental mostra-se como elemento essencial para efetivação de direitos socioambientais, especialmente por meio das Organizações não Governamentais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, demonstrando-se como a atuação destas pode levar a novos padrões de elaboração, aplicação e resultados das políticas públicas em matéria de meio ambiente.

## **ATUAÇÃO DO ESTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

O histórico da constituição dos Estados Modernos demonstra a alternância de modelos estatais que, ora possuem um viés não intervencionista, e ora são pautados em maior ingerência estatal para resolver as problemáticas sociais, sendo todos atrelados a modelos econômico-sociais distintos: se o Estado se propõe intervencionista, tende-se a pensar que está baseado em moldes socialistas. Se, de modo divergente, o Estado toma uma forma mínima, tende-se a pensar que parte de premissas liberais ou capitalistas, de modo que as teorias parecem pender sempre à ausência total do Estado ou à sua total ingerência sobre as necessidades sociais.

O Estado, como se verá, constitui um ente abstrato criado no âmbito social, destinado a garantir a coexistência harmônica dos atores sociais.

Assim, a máquina estatal atua sobre a sociedade por meio de instrumentos e mecanismos específicos para este fim, a saber, as políticas públicas, legitimadas pela soberania popular pelos meios representativo ou direto, a fim de viabilizar o cumprimento de suas finalidades. Assim, há que se pensar na participação popular como legítima no que se refere aos atos do Estado, tendo em vista, especialmente, que é a própria sociedade quem será diretamente afetada nos processos de tomada de decisão.

Conceitualmente, a ideia de Estado encontra-se vinculada às teorias políticas que determinam requisitos de organização política e jurídica, ou seja, as ideias de que o Estado teria uma origem natural de acordo com o desenvolvimento da sociedade seriam rechaçadas quando se compreende os pressupostos teóricos que afirmam a criação do Estado a partir das ideias contratualistas, que sugerem uma sistematização e organização com o objetivo de implementação do Estado Moderno.

As teorias a respeito do Estado Moderno partem da noção de Estado universalizador, constituído de seus elementos básicos e essenciais: Uma soberania capaz de centralizar todo o poder político e de ordenar juridicamente o povo dentro de um determinado território. Estes elementos essenciais (poder político, povo e território) tinham suas justificativas na vontade humana de se organizar em uma sociedade harmônica e pacífica, cujo elemento centralizador e mantenedor da paz seria o Estado.

Em geral, os autores afirmam que a finalidade da sociedade, e conseqüentemente do Estado, é atingir o bem-estar social (convivência harmoniosa e pacífica entre os indivíduos) através de sua atuação por meio de políticas públicas. Teóricos como Maquiavel, Bodin, Hobbes e Rousseau, em síntese, pensavam o Estado Moderno como uma unidade de associação, organizada por uma Constituição e que superasse os dualismos existentes entre o rei e o povo e entre o poder espiritual do poder temporal (NASCIMENTO NETO, 2010, p. 191), funcionando, portanto, como um fator de coexistência social e equilíbrio entre os dualismos existentes na sociedade. Pode-se concluir, portanto, que a ideia de Estado Moderno remete a

uma sociedade juridicamente organizada, quer dizer, ordenada e organizada no direito. Responde ao princípio universal da solidariedade e da associação. Tem como objetivo satisfazer o fim humano e requer para isso o concurso da força e dos indivíduos, buscando assim o bem comum contra a força externa e mantém a ordem interna (CANASI, 1972, p. 7-8).

A partir deste conceito, depreende-se que o Estado existe com o fim de buscar o bem comum contra a força externa, numa alusão à manutenção da soberania frente aos demais Estados, bem como de manutenção da

ordem interna (proporcionar as condições necessárias à subsistência da sociedade).

No entanto, partindo-se desta noção mais genérica sobre o Estado, faz-se necessário demonstrar brevemente a evolução das noções de Estado, o foco de sua atuação e a correspondente relação com o desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, Silva (2004), partindo do pensamento de Charles Albert Morand, explica que os modelos de Estado caracterizam-se por uma forma de intervenção, constituindo tipos ideais e representando um reflexo imperfeito da realidade, mas que permite, todavia, sua decodificação, passando pelas seguintes características:

- Estado liberal: corresponde o direito moderno, síntese da herança do Estado de polícia do Estado liberal e do Estado de direito.
- Estado providência: fornecedor de prestações – serviços públicos – gerou uma estrutura jurídica intermediária entre o Estado moderno e o Estado propulsivo.
- Estado propulsivo: toma forma o direito de programas finalísticos, e a estrutura jurídica busca fazer com que os destinatários do direito participem em sua formação e implementação. Os programas relacionais gerados por essa participação implicam outras modificações na estrutura do direito;
- Estado reflexivo: corresponde justamente o direito de programas relacionais, que se explicam pelo fato de a sociedade tornar-se progressivamente complexa e pela capacidade dos sistemas sociais autônomos –autopoiéticos – de resistirem aos comandos estatais
- Estado incitador: corresponde o direito fundado na persuasão e influência, sendo possível verificar uma propensão do Estado de renunciar à coerção para recorrer à informação, incitação e persuasão;
- Estado social de direito: as políticas públicas devem ser concebidas não mais no sentido de intervenção sobre a atividade privada, “mas de diretriz geral tanto para a ação dos indivíduos e organizações, como do próprio Estado” (SILVA, 2004).

Portanto, na visão da autora, os diversos modelos de Estado apresentam facetas que se refletem em sua atividade atual, tornando possível a maior ou menor intervenção do Estado nas políticas públicas, o que se reflete diretamente em que outros setores sociais assumam certas tarefas do Estado.

Dallari (2012), por sua vez, demonstra uma visão marxista a respeito da teoria do Estado, citando o pensamento de Engels, ponderando que o

Estado passou a figurar como uma instituição que buscava assegurar as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, primando pela propriedade privada e pela acumulação, qualificando-o como “instrumento da burguesia para exploração do proletariado” (DALLARI, 2012). Nesta visão, sugere-se que este ente político corresponderia a uma criação humana dentro de um contexto político que necessitava da ratificação e da legitimação dos atos públicos em favor da nova ordem econômica que tomava o poder: o capitalismo. Portanto, sua finalidade seria apenas um modelo teórico utilizado pela burguesia para consolidar seu poder político.

Esta reflexão, primeiramente, se faz para elencar algumas das noções sobre o Estado: em primeiro momento, como agente articulador da vida em sociedade, e posteriormente, como instrumento de manutenção do poder econômico. É nesse último pensamento que se deve considerar que o Estado, especialmente o Estado Brasileiro, construiu sua história econômica e política através de políticas de fortalecimento do crescimento e desenvolvimento econômico.

No entanto, não obstante a necessidade do Estado, há que se considerar a premência de sua articulação com a sociedade, uma vez que em certos casos, notadamente, o Estado sozinho, não será suficiente para atender às demandas socioambientais. Esta insuficiência do Estado, frisa-se, foi reconhecida de forma explícita pela Constituição Federal de 1988 ao estabelecer no artigo 225 o cuidado com o meio ambiente como dever não somente do Estado, mas de toda a coletividade.

A respeito de como a coletividade poderia participar das questões ambientais, há que se ponderar que o Estado num formato estrito poderia beneficiar práticas autoritárias, que não permitiriam a participação popular, eram manipuladas com o fim de beneficiar uma pequena parcela da população: aqueles que possuíam também, o maior percentual de riquezas, falhando na sua função de agente regulador e intermediador da vida social, como se observa a seguir:

O Estado regulador requer o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição de fazer isso. O Estado centralizador, em muitos momentos da nossa vida recente, junta-se ao autoritário: tivemos uma longa ditadura no período Vargas e, depois, uma longa ditadura nos governos militares pós-64. Então, o viés autoritário é muito forte nas políticas públicas do país.

Dado o seu caráter autoritário, o Estado não precisava se legitimar perante a grande parcela da sociedade, ficando refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes, principalmente de Brasília, já que se concentra na União. Algumas estavam

exiladas, outras foram mortas. Assim, a tradição, o ranço da vertente autoritária, tornou-se um traço muito forte nas políticas públicas do país, e as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas. Se olharmos a história recente, as políticas sociais e as políticas regionais são meros apêndices, não são o centro das preocupações das políticas públicas. Nelas, o corte era predominantemente compensatório, porque o central era a política econômica, já que a política industrial era hegemônica, porque o projeto central era a industrialização (BACELAR, 2003, p. 2).

Essa característica autoritária e conservadora influenciou a forma como as políticas sociais são pensadas. Há a desconsideração do fato de que o Brasil é socialmente heterogêneo, promovendo políticas universalizantes que falham no momento em que são implementadas perante a sociedade. Isto porque, cada região, demanda uma atividade diferenciada para que se possa reduzir as desigualdades sociais. Conforme Bacelar ratifica: “A centralização faz com que as propostas venham de cima para baixo, e essa é uma tradição das políticas sociais no país. Junta-se a isto a consequente dificuldade de promover a participação da sociedade” (2003, p. 2-3).

Por este motivo, buscando políticas descentralizadoras, no sentido de possibilitar que o Brasil observe as disparidades de desenvolvimento econômico e social em cada uma de suas regiões é que se impõe e seguinte:

Os desafios e oportunidades para o Brasil implicam considerar a heterogeneidade do país, e nesse aspecto é equivocada a trajetória das políticas públicas, por conta da visão centralizadora. De baixo para cima, consegue-se trabalhar a heterogeneidade. Mas como as políticas generalizadoras vêm de cima para baixo, a tendência é operar como se o Brasil fosse um país uniformemente semelhante, o que não é. Mas sabemos que, mesmo na heterogeneidade, é possível encontrar pontos de semelhança; generalizar o que é comum e operar sobre o que é diferente. Trata-se de um desafio porque não temos essa tradição nas políticas públicas governamentais. Outro desafio é romper com a ideia de que público é sinônimo de governamental, apesar da tradição brasileira (BACELAR, 2003, p. 8).

Disto, pode-se entender que as políticas sociais não são necessariamente promovidas pelo Governo, mas políticas são relacionadas à educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, que podem também ser executadas por organizações não governamentais (ONG'S) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP'S), por exemplo. Esta modelo é considerado como um modelo descentralizado coordenado, como propõe Bacelar, incluindo, neste contexto, o papel das Organizações Não Governamentais (2003, p. 8).

Nesta proposta, a autora trabalha a discussão sobre uma descentralização coordenada, questionando se ela seria democrática o suficiente para servir como modelo de desenvolvimento para o Brasil. Este modelo, em sua visão, oportunizaria a participação da sociedade civil tanto de maneira consultiva, quanto de maneira deliberativa, ampliando a democracia participativa no país. No entanto, como será melhor observado nos itens posteriores, questiona-se a prática desse modelo como viabilizador da participação social.

Nota-se, portanto, a urgência em estudar as possibilidades de participação social em termos de políticas públicas pela via da sociedade civil organizada, uma vez que, especialmente quanto à questão ambiental, não há como negar a necessidade de participação dos mais diversos atores: “grupos de cidadãos, ONGs, cientistas, corporações industriais e muitos outros”, sendo que, por parte do Estado, deveria haver um aparato legislativo adequado a realizar esta tarefa no âmbito de um Estado democrático na perspectiva ambiental (LEITE e AYALA, 2011, p. 45).

Assim, resta concluir pela legitimidade fática e legal de que o Estado haja, em termos de políticas ambientais, de forma conjunta com a sociedade, para que seja possível pensar, implementar e fiscalizar tais políticas de forma coerente e eficiente.

## **GOVERNANÇA AMBIENTAL E A IDEIA DE CORRESPONSABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: RESGUARDANDO OS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL E OS DIREITOS SOCIAIS**

É com base na ideia de participação popular em políticas públicas que surge então o conceito de governança, explicado por Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 109) a partir da problemática do meio ambiente. O autor demonstra que a ideia de governança ambiental é oriunda das discussões após a Conferência das Nações Unidas em 1992, que fora proposta para defender o argumento de que o Estado, sozinho, não poderia ser o responsável pelas ações de defesa do meio ambiente.

Em questões ambientais, portanto, fala-se deste movimento caracterizado como “governança ambiental”, que poderia ser expresso pela possibilidade da participação efetiva da sociedade civil na esfera da regulação do Estado, incluindo, nesse sentido, as políticas públicas: “a sociedade civil tem o poder de transcender a esfera do Estado, no sentido de autorregular sua atividade, podendo atuar sobre as externalidades, para as quais o Direito Ambiental mínimo não pode e não tem como atuar” (MARTINEZ, 2009, p. 15). Assim, o autor conclui que a união entre Estado e sociedade civil representa um novo movimento mundial num tipo de governança nunca antes estabelecido (MARTINEZ, 2009, p. 17).

Portanto, em relação às políticas públicas, vê-se que a noção de governança acaba oferecendo novos aportes teóricos para que seja possível a modificação das formas de fazer política, de modo que estas já não devem ser elaboradas unicamente pelo Estado, mas observando-se um nível satisfatório de participação da sociedade civil.

Nesse sentido, infere-se que a ideia de participação popular nos processos decisórios, dentro do ciclo de políticas públicas pode ser determinada em quaisquer das fases apresentadas, por meio de mecanismos que proporcionem à sociedade em geral manifestar-se quanto aos aspectos relativos às políticas que lhe afetarão diretamente, ainda que o processo seja feito no âmbito estatal. Portanto, o papel da participação popular na construção de políticas públicas consistiria na influência que pode exercer para a configuração das políticas:

(...) se é o povo quem legitima aquele poder, é ele também quem pode estabelecer os parâmetros mínimos de conduta daqueles que vão trabalhar em seu nome. Afinal, a participação popular – fruto de um pensamento democrático bem maior – aproxima a solução do problema daquele com quem ele está diretamente envolvido, demonstrando ser uma das fórmulas de alcance de uma sociedade mais justa (MENDES JUNIOR, 2011, p. 62).

Mendes Junior, tratando da participação popular em políticas públicas, utiliza-se da ideia de Amartya Sen a respeito do exercício da condição de agente inerente ao cidadão e, a esse respeito, comentando que “é impossível esta condição de agente assumida pelo cidadão sem lhe oportunizar a possibilidade de opinião e interferência” (SEN, 2010, p. 33). O pensamento de Amartya Sen, nesse sentido, resume-se em que:

Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (...). Isso influencia numerosas questões de política pública, desde questões estratégicas como a generalizada tentação dos responsáveis pela política de sintonizar suas decisões de modo a atender os interesses de um ‘público alvo’ (...) até temas fundamentais como tentativas de dissociar a atuação dos governos do processo de fiscalização e rejeição democráticas (e do exercício participativo dos direitos políticos e civis (SEN, 2010, p. 33-34).

Portanto, como é possível observar, na ótica do autor trabalhado, que a participação da sociedade demonstra-se essencial ao exercício das liberdades, do desenvolvimento, justiça social e demais direitos fundamentais. Assim, este nível de participação consistiria em uma forma de garantir a influência dos cidadãos “comuns” na determinação de seus

destinos, ainda que a esfera de tomada de decisões corresponda à esfera estatal.

Milani (2008, p. 552) comenta a respeito de um dos dilemas mais antigos da organização política, que levou, desde o século XIX a questionamentos do tipo: “se não for possível confiar nos representantes políticos, como controlar a burocracia?” (2008, p. 552).

Alguns mecanismos político-administrativos foram desenvolvidos com o fim de chegar a uma resposta adequada, como por exemplo, os mecanismos de controle, auditoria e supervisão. No entanto, segundo demonstra o autor trabalhado, esses questionamentos continuaram, mas agora nos seguintes termos: “se houver desconfiança em relação aos atos dos representantes políticos e sendo a burocracia ineficiente e pouco transparente aos cidadãos, o que fazer para não comprometer as instituições políticas democráticas e assegurar a efetividade da gestão pública?” (MILANI, 2008, p. 553).

Desde os anos 80 teriam sido desenvolvidas formas de proporcionar o equacionamento deste problema por via da participação popular. Para Milani, a partir deste período, começaram a surgir os problemas relativos ao dilema: “necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos” (MILANI, 2008, p. 553). As respostas advindas nesse sentido passaram a promover estratégias de descentralização da administração pública, bem como a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores e uma gestão pública dos resultados, além de participação social, para que a sociedade pudesse também atuar diretamente na gestão pública (MILANI, 2008, p. 553).

Assim, no estudo da implementação de políticas públicas tem-se analisado formas de otimizar o funcionamento de tais políticas, tendo em vista que a complexa realidade social demanda ações complementares à atuação estatal:

A discussão nacional sobre a resolução das complexas questões presentes na estrutura social brasileira e o seu desenvolvimento em bases sustentáveis tem destacado, dentre outras noções, as de corresponsabilidade e complementaridade entre as ações efetivadas pelos diversos setores atuantes no campo social. A hipótese que orienta boa parte da literatura é que a interação de ações e agentes que implementam políticas públicas propicia a troca de conhecimento sobre as distintas experiências, proporciona maior racionalidade, qualidade e eficácia às ações desenvolvidas e evita superposições de recursos e competências (MATTOS; DRUMOND, 2005, p. 177-192).

Assim, seguindo a lógica dos autores, a própria complexidade inerente às questões sociais demanda esforços além da atuação do Estado,

justificando-se, portanto, a ingerência do terceiro setor (sociedade civil) para ajudar a equacionar os problemas sociais de forma conjunta (Estado e demais entes da sociedade), até mesmo, tendo em vista a difusão desta lógica de corresponsabilidade.

Uma das questões argumentadas para justificar a corresponsabilidade pelas questões sociais é o que Canotilho e Moreira denomina como “reserva do possível”<sup>4</sup>. Dentro desta concepção, a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais deveria ser vista dentro de uma “reserva do possível” e aponta para a sua dependência dos recursos econômicos (CANOTILHO; MOREIRA, 1991), levantando, ainda, a questão da capacidade financeira e técnica do Estado de solucionar certas questões que lhe são postas. Portanto, a satisfação das necessidades sociais estaria sempre condicionada aos recursos suscetível de serem destinados para este fim. A falta de recursos, portanto, consistiria em verdadeiro limite para efetivação de direitos sociais.

Nesse sentido, o que alguns doutrinadores defendem é que caberia ao Estado proporcionar ao menos o “mínimo existencial” aos cidadãos, de forma que caberia aos demais setores da sociedade cuidar dos demais interesses sociais. Diante desta perspectiva, há que se ponderar pela necessidade de que tais setores colaborem solidariamente para a resolução de problemas complexos, como os socioambientais, uma vez que o Estado não teria recursos (em geral) para, sozinho, tratar a problemática.

O conceito de mínimo existencial foi extraído da literatura alemã, traduzindo-se em que o Estado Alemão deveria fornecer aos cidadãos um mínimo necessário à sua existência digna:

a Corte Constitucional alemã extraiu o direito a um ‘mínimo de existência’ do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1, I, da Lei Fundamental) e do direito à vida e à integridade física, mediante interpretação sistemática junto ao princípio do Estado Social (art. 20, I, da LF). Assim, a Corte determinou um aumento expressivo do valor da ‘ajuda social’ (Sozialhilfe), valor mínimo que o Estado está obrigado a pagar a cidadãos carentes. Nessa linha, a sua jurisprudência aceita a existência de um verdadeiro Direito Fundamental a um ‘mínimo vital’ (KERLL, 2002, p. 61).

Obviamente, as demandas sociais vão além das necessidades de um mínimo necessário à existência digna, especialmente quando se considera que este mínimo é dotado de um certo grau de subjetividade e refere-se

---

<sup>4</sup> A ideia de “reserva do possível” tem origem no Direito Alemão, de forma mais voltada aos direitos sociais, de modo que sua aplicação no contexto socioambiental deve ser medida com cautela, resguardando-se as diferenças socioambientais existentes em relação à literatura jurídica alemã.

basicamente a recursos financeiros. No entanto, sabe-se que as necessidades sociais vão muito além da simples provisão do necessário para a existência: é necessário pensar em existência digna, incluindo-se, então, a qualidade de vida que o meio ambiente ecologicamente equilibrado pode proporcionar.

De qualquer modo, nesta visão, o atendimento das outras demandas sociais (além do mínimo existencial) ficaria a cargo de outros âmbitos, além do estatal. Nesse sentido, há que se pensar na colaboração dos atores sociais na atividade estatal, incluindo-se aí, as políticas públicas, agregando o provimento de direitos sociais ao direito ao meio ambiente saudável: “O bem-estar social se manifesta por meio da existência das condições mínimas de sobrevivência (...), e se corporifica no direito à moradia, à saúde, à educação, ao saneamento básico. Todos esses direitos fazem parte também dos direitos de terceira geração” (MASCARENHAS, p. 11). Assim, considerando-se o direito ao meio ambiente saudável como um direito de terceira dimensão acaba contendo em seu cerne, os direitos sociais. Assim, as políticas públicas voltadas ao meio ambiente também versam resguardar direitos sociais em *strictu sensu*.

Segundo Maria Paula Dallari: as políticas públicas “são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. (BUCCI, 2002, p. 241).

Pelo que se observa do conceito, depreende-se que as políticas públicas irão direcionar atividades estatais (ações governamentais, atuação do Estado, programas estatais etc). Assim, a princípio, pode-se inferir que a realização das políticas públicas seria papel precípua do Estado, para que seja possível a concretização do que a autora denomina como “objetivos socialmente relevantes” e que sejam determinados por processos políticos.

Desta forma, quando se pensa no papel da sociedade civil organizada para a atividade estatal, há que se pensar na influência que exerce para a configuração das políticas, já que, em tese, a sociedade civil não estaria legitimada a construir tais políticas, que são de responsabilidade do Estado.

Atualmente, para o processo de elaboração de políticas públicas, considera-se a contribuição de Fray (2000, p. 226), que sugere uma maior complexidade do ciclo para formulação de políticas públicas, rompendo com a tradicional ideia das três fases tradicionalmente propostas para o ciclo (formulação, implementação e controle).

A análise do ciclo de políticas públicas demonstra especificamente quais as fases que compõem a formulação, aplicação e avaliação de tais políticas. No entanto, ao observar o que nos traz o conceito de políticas públicas, esclarecendo que estas são realizadas pelo Estado, vê-se que

alguns paradoxos teóricos podem ser desvelados, especialmente quando se tratar de participação popular na formulação das políticas públicas.

## **A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM MATÉRIA AMBIENTAL: O EXEMPLO DAS ONGS E OSCIPS**

Oliveira e Addad (2001, p. 62) argumentam que a expressão “sociedade civil” passou a ser utilizada na América Latina em meados dos anos 70, como forma de contraposição aos regimes militares, referindo-se à participação crescente dos cidadãos em assuntos que anteriormente seriam exclusivos da esfera pública. Nesta concepção clássica a sociedade civil funcionaria como elemento de interação entre a economia e o Estado, incluindo a esfera íntima, as esferas de associação, os movimentos sociais e as formas de comunicação pública (RAMOS, 2004, p. 1068).

Numa concepção mais contemporânea a chamada “sociedade civil organizada” se contextualiza no universo das organizações livremente constituídas pelos cidadãos para atuar diante da carência do Estado para lidar com certos temas (OLIVEIRA e ADDAD, 2001, p. 62). Assim, a expressão, que nasce como forma de resistência e contraposição ao Estado, atualmente toma uma conotação mais voltada à colaboração e parceria no exercício das funções estatais.

Não obstante, há que se considerar que esta parceria com o Estado encontra problemas básicos a serem superados. Um desses principais problemas encontrados quando se fala no compartilhamento do que seriam as funções do Estado com outras esferas sociais se refere a que a inclusão de novos atores na tomada de decisões poderia dar uma ideia de Estado “fraco”. Citando o exemplo do voluntariado, Amartya Sen e Bernard Kliksberg explicam este problema:

Diz-se que o Estado é que deve assumir a proteção social da população e que, se existe um voluntariado ativo, é sinal de Estado fraco (...). Para combater a pobreza resistente que caracteriza a América Latina, que “mata” e “deixa doentes” milhões de pessoas todos os dias, é preciso uma ação combinada de todos os agentes sociais. Em uma sociedade democrática, o Estado é o principal responsável por garantir a todos os cidadãos os seus legítimos direitos a nutrição, saúde, educação, moradia e emprego. Mas isso não exime os demais atores sociais. O voluntariado, que representa a sociedade civil em ação, pode complementar e enriquecer as políticas sociais (SEN, 2010, p. 344).

Portanto, nota-se que a participação da sociedade civil pode vir a contribuir com a efetivação de direitos sociais, tendo em vista a complexidade inerente a tais questões. Não obstante o papel do Estado de garantidor dos direitos constitucionais verifica-se que a efetiva realização

de tais direitos pode depender da integração entre os diversos atores sociais, seja por meio do voluntariado civil (conforme exemplo citado), seja por meio da participação social pela via da sociedade civil organizada.

Outro questionamento que pode ser gerado a este respeito, refere-se a como seria efetivada esta participação. Nesse contexto, há que se ressaltar a importância simbólica das esferas de representação social pela via da sociedade civil organizada, sendo que, neste trabalho, pretendeu-se à ênfase às ONGs e OSCIPs.

Segundo Liana Amim Silva (2008, p. 86), a sigla ONG vem do inglês *Non-Governmental Organizations (NGO)*, cuja tradução em português corresponde a Organizações Não Governamentais (ONG), tendo origem no âmbito das Nações Unidas onde foi utilizado como referência a organizações supranacionais e internacionais. “Na resolução 288 (X), de 1950, do Conselho Econômico e Social, ONG foi definida no âmbito das Nações Unidas como sendo uma organização internacional que não foi estabelecida por acordos governamentais” (SILVA, 2012, 86-87).

Sobre o tema, Liana Silva (p. 87) pondera sobre a questão da interferência das ONG’s, especialmente as internacionais, na formulação de políticas pública:

Nesse contexto de governança global, as ONGs se constituem como atores novos que vêm ganhando destaque no plano internacional, reivindicando ações, ou, muitas vezes, corrigindo omissões do(s) Estado(s), articulando e influenciando novas ações. (...) Questões sobre a legitimidade dessas organizações são várias vezes suscitadas. Muitos são os olhares desconfiados para suas atividades. Todavia, devemos separar o joio do trigo. Reflexões e questionamentos são sempre bem-vindos. E, nessa seara, é importante analisar o que se tem revelado com as experiências práticas de parcerias entre os diversos atores. (SILVA, 2012, p. 87)

Portanto, nota-se que a inserção das ONG’s como atores para a elaboração de novas ações (incluindo-se obviamente as políticas públicas) constitui um ponto controverso no meio acadêmico, tendo em vista a diversidade de questionamentos que podem advir a respeito da legitimidade dessas entidades para influenciar no direito interno dos países e em suas políticas públicas.

Não obstante às controvérsias enquanto à participação dessas ONGs em questões ambientais, interessante citar a crítica de Juan Ramón Capella (2008), quando fala a respeito da crise do Estado e das instituições jurídicas tendo em vista os níveis de “quebra de soberania” que se tem admitido quando se permite que entes não-estatais intervenham na elaboração de

políticas públicas e demais formas de regulamentação cuja titularidade originalmente pertence ao Estado.

A ingerência das ONGs em questões públicas tem se mostrado concreta. De acordo com Mattos e Drummond, esta participação fica bem exemplificada no quadro abaixo, que demonstra a relação de algumas ONG's e seus respectivos assentos nos conselhos e comitês ambientalistas demonstrando, ainda, sua participação em algum cadastro oficial ou, ainda, em associações e consórcios relacionados à temática ambiental. Na visão dos autores, isso indica um nível elevado de organização, facilitando uma ação profissionalizada e/ou em rede, o que os leva a defender a preocupação com a continuidade das intervenções. Seguem no quadro abaixo, alguns exemplos dessa relação, nos quais ONG's participam dos comitês gestores e de órgãos de articulação de poderes:

<b>ONG</b>	<b>Conselhos e consórcios de que participa</b>
Mundo da Lama	Comitê Gestor do Aparo do Jequiá; Comitê Gestor da APA de Guapimirim
IBG	Conselho Municipal de Meio Ambiente de Tanguá; Conselho Gestor da Baía de Guanabara; Conselho Estadual de Recursos Hídricos; Consórcio Baía Azul
Univerde	APEDEMA; FECAM; tem cadastro em todas entidades ambientalistas
Roda Viva	Conselho da Criança; Rede Brasileira de Educação Ambiental; Rede Mata Atlântica; ABONG
Caceb	Conselho Municipal de Saúde; Consórcio Baía Azul
ISER	Fórum da Agenda 21 Municipal; CNEA; ABONG; Fórum Nacional de ONGs e Movimentos Sociais
Aprec	Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca; Consórcio Baía Azul; CNEA; Apedema
Onda Azul	Consórcio Baía Azul

FONTE: MATTOS, Solange M. e DRUMMOND. *Op. Cit.* p. 183.

Assim, participando dos conselhos, indubitavelmente haverá reflexos na formulação de políticas públicas e na formulação de ações para o cuidado com o meio ambiente, concretizando-se desta forma a participação de ditas organizações na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

Este seria um exemplo de participação das ONGs na gestão direta de bens ambientais. No entanto, a participação do terceiro setor também pode ocorrer de forma distinta, de modo que também possa atuar como instrumento de pressão social frente à inércia do poder público sobre determinado tema. Como caso emblemático nesse sentido, interessante citar a questão em torno do cupuaçu: trata-se do caso de patenteamento da marca “cupuaçu” (fruto tipicamente brasileiro) por uma empresa japonesa. O episódio foi apenas o pontapé inicial para a descoberta de um problema ainda maior, pois há uma grande diversidade de recursos naturais brasileiros que são objeto de patentes no exterior. O combate a estas ações,

neste caso, foi desencadeado por uma ONG amazônica chamada ‘AMAZONLINK’, que foi impedida de comercializar bombons de cupuaçu na Europa por conta do registro da marca pela empresa. O caso originou uma campanha contra a biopirataria que envolveu AMAZONLIK, REDE GTS (Grupo de Trabalho Amazônico) e GREENPEACE, outra ONG, desenvolvendo-se a campanha “O cupuaçu é nosso” e criando-se o site [www.biopirataria.org](http://www.biopirataria.org), que divulgou um dossiê sobre a biopirataria e sobre produtos brasileiros registrados com direitos de propriedade intelectual de alcance internacional. Portanto, nota-se que a atuação das ONG’s em questão fez ressurgir o debate em torno da regulamentação sobre biopirataria no Brasil, bem como os critérios de concessão de direitos de propriedade intelectual, de modo que o Estado Brasileiro tratou o problema junto ao Governo Japonês e nos escritórios de registro de propriedade intelectual no exterior, o que levou a empresa a retirar os registros que haviam sido irregularmente concedidos. O caso demonstra, portanto, a importância a respeito da ingerência do terceiro setor para a análise das políticas públicas, bem como para sua reformulação.

Já no que se refere às OSCIPS (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), segundo Gohn (1994, p. 27), é preciso analisar o contexto em que foram criadas, a saber, a reforma do Estado ocorrida durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, marcada por uma orientação neoliberal que

previa que as políticas públicas para as áreas de Cultura, Educação, Lazer, Esporte, Ciência e Tecnologia viessem a ser apenas gerenciadas e não mais executadas pelo Estado. As OSs (Organizações Sociais) e as OSCIPs são parte de um modelo político e de uma orientação filosófica nos quais o Estado é responsável apenas pelo gerenciamento e controle das políticas públicas e não pela execução das mesmas. O Estado deixa de lado o papel de executor, ou prestador direto de serviços, e passa a ter função de promotor e regulador. Quem vai executar estas políticas serão justamente as OSs e as OSCIPs (...). (GOHN, 1994, p. 27)

Assim, segundo a autora, nota-se que o marco de criação das OSCIP’S remete à consideração de que estes novos entes estatais deveriam atuar como executores das políticas públicas formuladas pelo Estado.

As OSCIPs no Direito brasileiro, são regidas pela Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe em seu artigo 1º.: “Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei”. Esta categoria também nasce no marco da tentativa de

outorgar a outras organizações sociais a cooperação para alcançar os objetivos do Estado, de forma análoga ao que ocorre nas ONG's.

Segundo Gohn (2004, p. 28), das 563 OSCIPs deferidas no Brasil, a grande maioria trata de questões assistenciais (187), sendo o segundo maior número o de Organizações voltadas para o meio ambiente (107).

A título exemplificativo, a fim de explicar como é possível trazer as OSCIPs para formar parcerias com o Estado em questão ambiental, cite-se o caso da gestão dos recursos advindos do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) Ecológico no Estado do Paraná, que devem chegar aos proprietários de áreas preservadas<sup>5</sup>. Como a legislação nacional não prevê a transferência de recursos diretamente para entes privados, o Estado do Paraná previu em legislação estadual um convênio com uma OSCIP e com as prefeituras para que estas, conjuntamente, pudessem gerir os recursos e oportunizar uma maior participação social para lhes dar a destinação ideal (RIVA, FONSECA e HASENCLEVER, 2007, p. 61).

Desta forma, analisando-se os exemplos citados bem como a base teórica em torno da participação das ONGs e OSCIPs na atuação estatal no que se refere às questões ambientais, nota-se que tal ingerência tende a melhorar o funcionamento do Estado que, sozinho, não consegue promover políticas públicas de forma otimizada e adequada às realidades ambientais distintas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na ótica da doutrina do Estado neoliberal, as estruturas das quais dispõe o Estado seriam insuficientes para atender a demanda das necessidades sociais. Dentro desta perspectiva, nota-se o surgimento de uma concepção voltada a integrar outros entes sociais para implementação de políticas que possam efetivar as finalidades do Estado.

Há que se considerar que o papel das ONG's e OSCIP's é de cooperação para elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas, porém, dentro do aparato estatal e sob a fiscalização deste. A participação do terceiro setor não importa em perda do controle estatal, que deve regular essa ingerência.

---

<sup>5</sup> O ICMS Ecológico corresponde a uma categoria de tributos verdes, cuja função extrafiscal estaria voltada à proteção ambiental: "Os tributos que objetivam a preservação do meio ambiente são chamados tributos verdes ou *Green taxes*. Esses mecanismos tributários visam influenciar na decisão econômica de modo a tornar mais interessante a opção ecologicamente mais equilibrada" (FARIA, 2011, p. 20). No ICMS ecológico, a repartição dos recursos arrecadados pelo imposto é revertida para ações de proteção ambiental. No exemplo citado, o imposto seria revertido para o Pagamento de Serviços Ambientais para os detentores de áreas preservadas no Estado do Paraná.

A atuação mínima do Estado na promoção de políticas públicas gera o debate já tratado sobre o Estado realizador e o Estado regulador. Nesta última noção, o ente político regulador deveria reconhecer bem o campo de atuação tanto dos aparatos estatais quanto do terceiro setor, para não consolidar as políticas meramente desenvolvimentistas de forma a utilizar da imposição estatal e desconsiderar os demais seguimentos sociais no processo de tomada de decisão.

Conforme observado no primeiro item do texto e partindo do pressuposto de que o cuidado com o meio ambiente é dever do Estado e da coletividade, a participação social mostra-se fundamental para assegurar o direito ao meio ambiente saudável como condição imprescindível para a efetivação dos direitos sociais, de modo que estas duas categorias de direito não poderiam ser pensadas separadamente, mas complementarmente.

Esta constatação restou comprovada nos exemplos trazidos a título de observação de caso, quando se demonstrou que a participação popular foi imprescindível para o sucesso na resolução dos problemas socioambientais enfrentados.

Portanto, ainda que possam ser formuladas críticas a respeito da real efetividade dos mecanismos de participação popular por meio do terceiro setor, ainda sim se observa a sua relevância na inserção de movimentos sociais nas decisões sobre políticas públicas ambientais, uma vez que pode representar uma maximização da democracia e um caminho mais adequado para atingir a sustentabilidade e a salvaguarda dos direitos sociais. Cabe aos responsáveis pela questão socioambiental (Estado e coletividade) proporcionar que os meios de participação popular funcionem efetivamente e que sejam aperfeiçoados. Nesse sentido, uma das medidas a serem tomadas seria a valorização e ampliação das atividades do terceiro setor (especialmente pelas ONG's e OSCIP's) para que, de forma conjunta com o Estado, venham a colaborar com o equacionamento dos problemas socioambientais no contexto brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *et al.* (organizadores). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, fev. 2000.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. In: Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”, 1991.
- CAPELLA, Juan Ramón. *Fruta prohibida: una aproximación historico-teorética al estudio del derecho y del estado*. Madrid: Trotta, 2008.
- FARIA, Ana Luisa Sousa. O papel do direito tributário na proteção do meio ambiente amazônico sob uma análise das ideias de Amartya Sen. In: MARTINEZ, S. R. e RIBEIRO M. C. (Coord.). *Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sem*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 15-25.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*. V. 13. N. 2. P. 20-31, mai-ago, 2004.
- KRELL, A. J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sérgio Antonio, 2002, p. 61.
- MACHADO, Paulo Afonso Lema. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MARTINEZ, Sergio Rodrigo. *Aspectos da sociedade civil e efetivação do Direito Ambiental*.
- MASCARENHAS, Luciane Martins. *Meio ambiente, interdisciplinariedade e os direitos sociais*. Disponível em: <<http://www.pge.ac.gov.br/site/arquivos/bibliotecavirtual/teses/IBAPtesesPDF/MeioAmbienteInterdisciplinaridade.pdf>> Acesso em 12 de fevereiro de 2012.
- MATTOS, Solange M. e DRUMMOND. O terceiro setor como executor de políticas públicas: ONG's ambientalistas na Baía de Guanabara (1990-2001). In: *Revista de Sociologia e Política*. N. 24, p. 177-192, jun. 2005.
- MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e

européias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n.3 p.551-79, 2008.

MENDES JUNIOR, J. R. Da liberdade de participação. In: MARTINEZ, S. R. e RIBEIRO, M. C. (Coord.) *Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 62.

OLIVEIRA, Anna Cynthia e HADDAD, Sergio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. In: *Cadernos de Pesquisa*. N. 112. Março/2001. P. 61-83.

RAMOS, Silvia. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. In: *Ciência e Saúde Coletiva*. 9 (4): 1067-1078, 2004.

RIVA, A. L. M.; FONSECA, L. F. L. e HASENCLEVER, L. *Instrumentos econômicos e financeiros para a preservação ambiental no Brasil: uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso – Desafios e perspectivas*. ISA: São Paulo, 2007.

SEN, Amartya e KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 344.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Solange T. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. In: ESMPU. *Meio Ambiente*. Vol. I. Brasília: ESMPU, 2004.

SILVA, Liana Amim. *Padrões internacionais de conservação da biodiversidade: certificações florestais e regulação jurídica envolvendo povos e comunidades tradicionais da Amazônia*. Dissertação de Mestrado. Manaus: Universidade do Estado do Amazonas, 2012