

## APRESENTAÇÃO DO FÓRUM

# GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: ACELERANDO EM DIREÇÃO AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL OU OLHANDO PELO RETROVISOR?

**Cristina Adams<sup>1</sup>**

cadams@usp.br

ORCID: 0000-0003-2594-9186

**Zilma Borges<sup>2</sup>**

zilma.borges@fgv.br

ORCID: 0000-0001-8180-5617

**Evandro Mateus Moretto<sup>1</sup>**

evandromm@usp.br

ORCID: 0000-0002-8082-387X

**Celia Futemma<sup>3</sup>**

futemma@unicamp.br

ORCID: 0000-0001-9158-4627

1. Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) e Instituto de Energia e Ambiente (IEE), Universidade de São Paulo.

2. Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

3. Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM), Universidade de Campinas.

### AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Jordano Roma Buzati (PROCAM-USP), Raquel Rodrigues dos Santos (PPGI-EA, ESALQ-USP) e Luciana Gomes de Araujo (IEE-USP), pelo auxílio na coleta de dados.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>

## INTRODUÇÃO

A governança ambiental diz respeito aos processos e às instituições por meio dos quais os atores sociais – estatais e não estatais – se organizam e tomam decisões a respeito das questões ambientais (Moura, 2016; World Resources Institute, 2003). A complexidade e o caráter multiescalar dos problemas socioambientais colocam desafios que demandam ações coordenadas entre o Estado e a sociedade, para que caminhemos em direção a um desenvolvimento sustentável e socialmente justo. A partir da Constituição Federal de 1988 e da Conferência da Rio-92 (Camargo, Capobianco & Puppim, 2004), o processo de criação de estruturas político-institucionais (Little, 2003) para viabilizar a implementação das políticas ambientais ganhou impulso no Brasil e, a despeito das lacunas e dificuldades (Moura 2016, World Resources Institute, 2003), apresentou avanços notáveis tanto no nível federal, quanto nos Estados. Além disso, novos arranjos de governança ambiental foram sendo experimentados e aperfeiçoados a partir do envolvimento de múltiplos atores sociais na criação de institucionalidades, para lidarem com as incertezas e complexidades das questões socioambientais (Castro & Futemma, 2015).

Este cenário de construção dos arranjos institucionais é apresentado pelo artigo de Seixas, Prado, Joly, May, Neves e Teixeira (neste volume) a partir de uma análise sobre o processo histórico de organização da governança ambiental no Brasil, desde a década de 1930 até a atualidade, com foco nos temas de licenciamento ambiental, desmatamento, recursos pesqueiros, recursos hídricos, unidades de conservação e mu-

danças climáticas. Com a apresentação dos avanços, limites e desafios, o artigo permite compreender claramente que a construção histórica das políticas ambientais brasileiras e de seus arranjos de governança caracteriza-se como um processo incremental e progressivo, apesar de retrocessos que também fazem parte do percurso. Isto não significa que os problemas ambientais tenham diminuído ao longo do processo, mas sim que os arranjos de governança formais e informais entre sociedade e Estado foram incorporando progressivamente múltiplas variáveis, escalas e atores, aumentando as chances de que as decisões reflitam caminhos mais seguros e representativos para a sociedade, em direção aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 instituídos pelas Nações Unidas.

Nesse mesmo sentido, este número especial traz também os artigos de Yamamoto, Pereira e Alcântara (2020) e Ruas & Schommer (2020), que apresentam avanços nos mecanismos de governança ambiental relacionados aos campos da gestão municipal de água e saneamento, e da agroecologia, respectivamente. No artigo de Yamamoto et al. (2020), os autores discutem como a remunicipalização dos serviços de água e saneamento representa um processo de coprodução do bem público, que conecta a administração pública provedora dos referidos serviços e a população que usufrui desses bens. No campo da agroecologia, o artigo de Ruas & Schommer (2020) analisa como a ação política pode mobilizar recursos para o desenvolvimento desse setor. Neste caso, com base na Teoria do Processo Político, os autores enfatizam a predominância de ações de colaboração entre Estado e organizações da sociedade civil, tendo essas últimas um papel fundamental

na indução das ações políticas do Estado para a mobilização de recursos, que fortalecem não apenas o papel das organizações civis, mas da própria causa agroecológica. Entretanto, essa tendência incremental observada ao longo das últimas décadas está decisivamente ameaçada, em função de uma agenda de desconstrução de importantes marcos institucionais ambientais que se organizou no Brasil, sobretudo nos últimos anos. Tal desconstrução vem ocorrendo em várias frentes – mudanças nas leis em vigor, novos projetos de lei, extinção ou redução de orçamento de políticas e programas ambientais, extinção de arenas democráticas como comissões e conselhos, mudanças nos arranjos institucionais dos órgãos ambientais, demissões e trocas de funcionários técnicos em cargo de chefia por indicações políticas alinhadas com o desmonte –, sendo impossível traçar um cenário completo em poucas linhas.

Desta agenda, fazem parte a revogação do Código Florestal, a desafetação de Áreas Protegidas na Amazônia, as propostas de retrocesso no Licenciamento e na Avaliação de Impacto Ambiental e, mais recentemente, as mudanças no Serviço Florestal Brasileiro, na FUNAI e no próprio IBAMA, além da exoneração de quadros técnicos competentes. Esta agenda é potencializada, em alguns casos, também no nível estadual, a partir dos avanços na fronteira agrícola, aumento do desmatamento, intensos conflitos no campo, criminalização de movimentos sociais, políticas de indução da exploração do pré-sal e de grandes projetos de infraestrutura para a Amazônia, além de um cenário crescente de insegurança nas barragens de mineração não apenas em Minas Gerais, mas em todo o território nacional.

Não se trata, aqui, de trazer uma visão catastrofista sobre a realidade ambiental atual, mas de fazer uma reflexão sobre como a agenda recente de desconstrução das políticas ambientais ameaça não apenas a qualidade ambiental atual, mas, sobretudo, os arranjos de governança que imprimem a perspectiva histórica de aperfeiçoamentos incrementais necessários para que os ODS sejam alcançados. Sem pretender esgotar o tema, discutimos, a seguir, alguns importantes marcos desta desconstrução, tanto a partir da legislação ambiental, quanto da redução de orçamento de políticas e programas ambientais, e da extinção de arenas democráticas como comissões e conselhos, com profundos impactos na participação social e criação de novas institucionalidades. Nosso foco são os temas tratados por Seixas et al. (neste volume).

## O DESMONTE DO ARCABOUÇO LEGAL E ORÇAMENTÁRIO

Uma das medidas de maior impacto para a conservação da biodiversidade e da vegetação nativa nesta agenda de desconstrução, com repercussão global, foi o Decreto n.º 9.759 de 11/04/2019, que trouxe mudanças no arranjo institucional do Fundo Amazônia (FA), através da extinção do Comitê Orientador do Fundo da Amazônia (COFA) e do Comitê Técnico do Fundo da Amazônia (CTFA). O objetivo do fundo é apoiar projetos voltados para as comunidades locais e indígenas da Amazônia e promover atividades sustentáveis e de conservação florestal. Desde a sua criação, em 2018, já conseguiu captar mais de R\$ 3 bilhões em doações. O COFA era um comitê tripartite formado por representantes dos governos federal e estaduais e da sociedade civil, com a atribuição

de estabelecer critérios e diretrizes para o uso dos recursos do Fundo Amazônia. O CTFA, por sua vez, avaliava a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões.

O Fundo Amazônia fechou o ano de 2019 com R\$ 2,2 bilhões paralisados. Repassou apenas R\$ 87 milhões – o menor valor desembolsado em seis anos – e nenhum projeto novo foi aprovado. Foi a primeira vez que o FA terminou um ano sem aprovar novos projetos. Ante a sinalização negativa dada pela promulgação do Decreto n.º 9.759/2019 e pelo aumento do desmatamento na região, os principais doadores do fundo cancelaram seus repasses: a Alemanha cancelou R\$ 155 milhões em recursos para projetos de conservação na Floresta Amazônica e a Noruega suspendeu o repasse de 300 milhões de coroas norueguesas, o equivalente a R\$ 133 milhões.

No que se refere às mudanças no uso do solo, avanço da fronteira agrícola e conservação da biodiversidade, outras medidas preocupantes foram tomadas nos últimos anos. A Medida Provisória (MP) n.º 867/2018, alterando a Lei n.º 12.651 de 25 de maio de 2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa - LPVN), estendeu o prazo de adesão do produtor rural ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), e foi transformada no Projeto de Lei de Conversão (PLV) n.º 9/2019. Além de propor alterações no PRA, o PLV propõe a dispensa de recomposição de reserva legal nos casos de supressão da vegetação nativa feita de acordo com a lei em vigor, o que representa um retrocesso adicional em relação às mudanças implantadas com a LPVN. A re-

composição da reservas legais, somada às áreas já preservadas, contribui para dar escala ao fornecimento de serviços ambientais para toda a sociedade (Metzger, J. P., Bustamante, M. M., Ferreira, J., Fernandes, G. W., Librán-Embíd, F., Pillar, V. D., ..... Overbeck, G. E. 2019).

Por sua vez, o Decreto Federal n.º 10.084/2019 revogou o Decreto n.º 6.961/2009 e as restrições à expansão das áreas de plantio de cana-de-açúcar na Amazônia, no Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai, colocando em risco extensas áreas dos biomas Cerrado e Amazônia, sem que para isso houvesse qualquer justificativa científica. Soma-se a essas iniciativas o Projeto de Lei n.º 191/2020, que autoriza a mineração, o turismo, a pecuária e a exploração de recursos hídricos e de hidrocarbonetos em terras indígenas (Brasil 2020a), que são fundamentais para conter o desmatamento e regular o clima (Instituto Socioambiental, 2018).

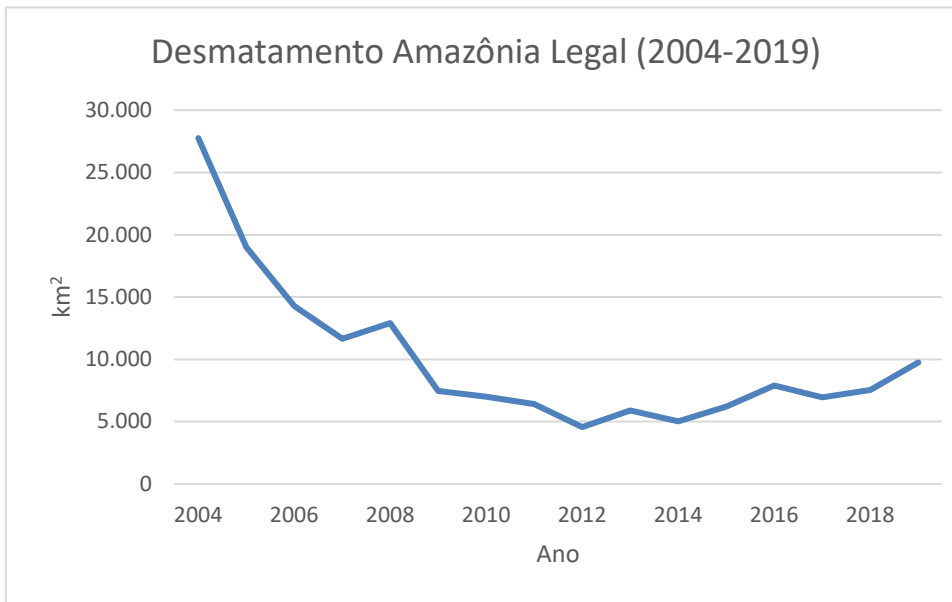
Estas mudanças no arcabouço legal sinalizam que a falsa dicotomia produção-conservação da biodiversidade ainda não foi superada para toda a sociedade, e vem sendo usada como argumento para o desmonte da política ambiental, em detrimento da última. De fato, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para importantes ações do Programa de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade sofreu uma redução considerável de 2019 para 2020 (o orçamento de 2019 é definido no ano anterior). O valor empenhado para a ação de pesquisa, avaliação e monitoramento da flora brasileira passou de R\$ 1.613.869,00 (2019) para R\$ 292.359,00 (2020), e a ação de apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação federais teve o valor empe-

nhado reduzido de R\$ 163.980.508,00 para R\$ 7.118.677,00 (Brasil, 2020b).

Paralelamente, as sinalizações públicas dadas pelo governo federal de aumento da tolerância para com as atividades produtivas de reconhecido impacto sobre a biodiversidade e povos indígenas e tradicionais, como a mineração, são acompanhadas por redução na verba empenhada pelo Ministério do Meio Ambiente para a Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, a Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias, e o Controle e Fiscalização Ambiental (Brasil, 2020b). Na mesma linha, a ação de Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais realizada pelo INPE, com verba do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, viu sua verba empenhada ser reduzida de R\$ 3.207.570,00 para R\$ 18.712,00, de 2019 para 2020 (Brasil, 2020b).

O afrouxamento no controle do desmatamento também gera implicações para as

metas brasileiras acordadas no Acordo Climático de Paris. A redução alcançada pelo país nas taxas de desmatamento entre 2008-2012 (Gráfico 1) pode ser atribuída ao impacto positivo de políticas públicas como a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e do Fundo Amazônia (“Bustamante, 2020”, Seixas et al. neste volume). Embora não seja possível estabelecer uma relação causal direta entre a atual tendência de aumento do desmatamento e os retrocessos nesta agenda (Seixas et al. neste volume), o orçamento empenhado em três ações do Programa Mudança do Clima do MMA (Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que Visem à Mitigação e à Adaptação à Mudança do Clima, Inicativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada, Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação) foi reduzido de R\$ 2.224.303,00 (2019), para R\$ 21.183,00 (2020) (Brasil, 2020b).

Gráfico 1 – Desmatamento na Amazônia Legal entre 2004-2019, em km<sup>2</sup>

Fonte: PRODES, INPE (Recuperado de <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>”<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>,

No que diz respeito ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), sua transferência do MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) dificultou a integração com o setor ambiental, sendo ainda uma incógnita as condições de operação do SINGREH no MDR. A paralisação do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH), ao longo de 2019, culminou com a redução de seus componentes de 57 para 37 (Decreto n.º 10.000/2019) e a supressão da garantia de custeio de diárias e passagens para os representantes da sociedade civil.

Os instrumentos do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental também fazem parte da agenda de desconstrução das políticas ambientais brasileiras. Com quase 40 anos de existência no plano nacional, é certo que estes instrumentos carecem de aperfeiçoamentos para que sejam efetivos na garantia da proteção

ambiental adequada e das condições para o desenvolvimento da sociedade. Porém, esta necessidade é diametralmente oposta à simplificação irracional que algumas iniciativas tentaram impor nos últimos anos. Um dos exemplos foi o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) no 65 de 2012, que condicionava a concessão da Licença Ambiental Prévia apenas à apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, independentemente do conteúdo técnico-científico apresentado pelo estudo ou da análise posterior do órgão ambiental competente. Outra foi o Projeto de Lei n.º 654/2015 do Senado Federal, que propunha um rito especial de licenciamento para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, com prazos específicos que, uma vez descumpridos, resultariam na obtenção automática das licenças ambientais. Tais propostas legislativas não prosperaram, mas suas motivações e intenções permaneceram em iniciativas posteriores, como na Lei Geral

do Licenciamento em trâmite no Congresso Nacional, analisada no artigo de Seixas et al. (neste volume).

Assim como ocorreu para outras políticas ambientais, os recursos para o licenciamento ambiental sofreram grande contingenciamento no orçamento do governo federal no ano de 2019. Da dotação orçamentária de R\$ 7.828.117,00 provisionada para a ação “6925 – Licenciamento Ambiental” do programa 2083 – Qualidade Ambiental”, houve o empenho de R\$ 3.996.836,41 e o uso efetivo de apenas R\$ 2.835.937,03 no ano de 2019 (Brasil, 2020b). Ou seja, o licenciamento ambiental federal recebeu menos da metade dos recursos orçamentários previstos para 2019, ano da ocorrência do rompimento da barragem de rejeitos de minério de Brumadinho (MG) que, juntamente com o caso anterior do rompimento da barragem de Fundão (MG), demonstraram claramente a necessidade do fortalecimento da etapa de acompanhamento de empreendimentos e atividades após a obtenção das licenças ambientais.

O licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental são instrumentos que carecem de grande aperfeiçoamento em seus arranjos de governança ambiental, já que, por exemplo, não têm grandes espaços de participação dos diversos setores da sociedade nos momentos decisórios. Ainda assim, há expressões importantes que surgiram nos últimos anos e que demonstram caminhos importantes para o aperfeiçoamento dos instrumentos. É o caso dos painéis de especialistas que emergiram nos processos de licenciamento das usinas hidrelétricas de Belo Monte (Santos & Hernandes, 2019) e de São Luiz do Tapa-

jós (Fearnside, 2015), os quais permitiram que a sociedade se apropriasse muito mais intensamente do processo de avaliação de impacto ambiental do que em casos anteriores, como foi no licenciamento das usinas hidrelétricas de Jirau e de Santo Antônio, por exemplo.

Outro espaço de indução de governança ambiental no licenciamento e na avaliação de impacto ambiental, também comentado por Seixas et al. (neste volume), foi a criação e consolidação da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI), como uma plataforma multiagente de análise e proposição de caminhos para o aperfeiçoamento desses e de outros instrumentos de política ambiental, da qual participam sociedade civil, órgãos ambientais, empresas de consultoria, empreendedores públicos e privados, Ministério Público e pesquisadores.

Diversas das ações que elencamos acima têm, ainda, impacto direto na agricultura, tanto no que se refere ao aumento de riscos para extensas áreas de biomas, como em relação à produção de alimentos e segurança alimentar. Além delas, desde a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em maio de 2016, as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, estruturadas entre 2003-2016, sofreram um processo crescente de esvaziamento, e os investimentos em direção a uma agricultura de base ecológica e produção orgânica de alimentos têm sido marginalizados na agenda da política agrícola.

É o caso da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) instituída pelo Decreto n.º 7.794/2012, que foi resultado de um longo processo de construção

entre governo, movimentos sociais e sociedade civil organizada. A Pnapo recebeu da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) o 2º lugar no prêmio Políticas para o Futuro (Future Policy Award) de 2018, que destaca as melhores leis e políticas de promoção da agroecologia do mundo.

Em direção oposta, as estruturas de governo e o orçamento destinado a essa política têm sofrido crescente fragilização e progressivas reduções, especialmente nos últimos três anos. Com o Decreto n.º 9.759 de 11/04/2019, do governo federal, foram extintas a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Cia-po), responsável pela gestão da Pnapo, e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), responsável pelo controle social da política. Junto à redução orçamentária, a extinção dessas instâncias estruturantes da execução da Pnapo compromete o funcionamento de ações diretamente vinculadas à promoção da segurança alimentar e nutricional para as famílias mais pobres e apoio aos agricultores familiares, como a modalidade de doação simultânea, diretamente vinculada à produção agroecológica, dentro do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003.

Somando-se a todas essas medidas, em 2019 o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atingiu o maior patamar de liberação de agrotóxicos no período da série histórica do ministério, iniciada em 2005. Com um número crescente desde 2016, fechou o ano de 2019 com aprovação recorde de 503 registros, finalizadas com os últimos atos publicados no Diário Oficial da União de 26/12/2019. Ampliando os riscos

tanto para a saúde humana quanto para a "saúde ambiental", a classificação dos agrotóxicos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) também sofreu alterações, recategorizando muitos agrotóxicos como de menor toxicidade, entre outras medidas de flexibilização (Brasil, 2020c). Com isso, enfraquecem as iniciativas tanto de transição de modelos conservadores de agricultura para outros de menores impactos sociais e ambientais, como a garantia ao fornecimento de alimentos saudáveis para a população.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E NOVAS INSTITUCIONALIDADES**

Os mecanismos de participação social desenvolvidos no período de redemocratização no Brasil representaram avanços significativos, chegando a ser utilizados como princípio político-administrativo e forma de gestão pública progressista. Muitas experiências incluíram a participação popular em diversos âmbitos de governo e fomentaram a aprendizagem da sociedade civil em coproduzir políticas públicas (ver Yamamoto et al. neste volume), possibilitando, dessa maneira, a criação de novas institucionalidades socialmente mais inclusivas. Desde o fim do governo militar (1964-1985), a democracia brasileira caracterizou-se pela presença marcante de movimentos sociais em um padrão de funcionamento inovador de mobilização popular e, ao mesmo tempo, pela conquista de espaços de participação social em conselhos, comitês, órgãos públicos e espaços de consultas e deliberação. Além disto, foram criados Mecanismos de Democracia Direta (MDD) como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e outras formas de construção coletiva como as conferências nacionais, para que a população pudesse se manifestar



sobre temas que lhes afetassem e projetos que envolviam conflitos e diversos públicos de interesse (Avritzer, 2016).

Todo esse processo gerou um estímulo crescente à participação da sociedade civil em várias instâncias de tomada de decisão, que se consolidou mais fortemente a partir dos anos 2000, com políticas públicas que fortaleceram também o poder de ação nos municípios. Assim, o reconhecimento da capacidade do fazer político e de intervir na ação pública pode ser experimentado pela população, tanto em lutas organizadas por movimentos sociais, como pela experiência de participação social. Isto levou a processos de aprendizagem valiosos e trouxe o envolvimento de uma multiplicidade de atores na formulação, implementação, avaliação e no controle social de políticas públicas. Decorrente desse processo, foram criados, por exemplo, mais de 20 mil conselhos no país, em âmbito federal, estadual e municipal, e foram realizadas, a partir de 2003, mais de cem Conferências Nacionais (Avritzer & Souza, 2013).

Considerando todo o processo acima descrito, torna-se imprescindível rever as experiências e aprendizagens geradas com a participação cidadã para lidar com a desconstrução do aparato democrático que vivemos atualmente, a partir de ações do governo federal. Além do desmonte da estrutura participativa formalmente instituída, este quadro é marcado também pelo direcionamento do papel do Estado para a criminalização das ações de movimentos sociais, com diversas medidas restritivas e de controle, em contraposição à criação de espaços de diálogo aos quais nos referimos acima.

Uma das consequências desse caminho que está sendo tomado é a desvinculação entre a participação institucional e as ações que emergem da sociedade organizada, por meio dos movimentos sociais, associações, coletivos e outros grupos de base popular. Esta separação, junto com o enfraquecimento das instâncias e dos mecanismos de participação social, é parte das (des)construções que vêm sendo gestadas no atual campo político do país. Além disso, no processo de desmonte da estrutura participativa, há também uma tentativa de desvalorização das contribuições e das dinâmicas que envolvem a participação, a partir da utilização de narrativas que afetam seu significado e sua importância para a sociedade, o que leva a uma des(construção) também de cunho simbólico (Ipea, 2020; Peduzzi, Campos & Verdélio, 2019).

Um dos fatos marcantes decorrentes desse processo foi a extinção, pelo governo federal, de uma quantidade significativa de conselhos através do Decreto n.º 9.759 de abril de 2019 (mencionado anteriormente). Entre eles está, por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que existia, desde 1993, como órgão de assessoramento para a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Além das extinções de conselhos, outra medida adotada pelo governo atual, e que pode gerar um esvaziamento da participação popular, é a retirada de entidades ambientalistas, de representantes de povos indígenas e de movimentos sociais da composição dos conselhos que permaneceram. Um exemplo é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão colegiado que existe desde 1981 com poucas alterações,

que teve sua composição diminuída de 96 para 23 membros titulares em maio de 2019 (Decreto n.º 9.806/2019), privilegiando o setor privado, que possui assentos permanentes. As quatro cadeiras reservadas para a sociedade civil passaram a ser ocupadas em sistema de revezamento por meio de sorteio, sem a definição de critérios, impedindo que nomes sejam escolhidos por representatividade.

Porém, cumpre dizer que esta desconstrução não ocorre em um vácuo. Existem reações dos movimentos sociais, das associações e dos fóruns vinculados à questão das águas, ao campesinato, à agricultura familiar, às populações tradicionais, ao controle dos agrotóxicos, à conservação ambiental e da floresta, entre outros, além do Ministério Público. Estes coletivos possuem propostas construídas a partir de tecidos sociais articulados em redes, saberes, técnicas e lógicas de manejo e uso dos recursos naturais que permitem o cruzamento de temas e problemas públicos, articulando propostas que não se restringem a lógicas setoriais.

Pode-se reconhecer, portanto, que a partir das experiências cidadãos de autonomia, de apropriação de espaços políticos e de participação social das últimas décadas, diferentes formas de ação pública foram vivenciadas no país. Muito aprendizado foi gerado, tanto para o governo, como para as organizações sociais e do terceiro setor, que cresceu significativamente no período tratado. Emergiram, nos últimos 30 anos, diversos modelos de governança (p.ex., compartilhada, participativa, colaborativa), os quais envolvem vários atores da sociedade para lidarem com os sistemas socioambientais complexos (Seixas, C. S., Kalikoski, D. C.,

Almudi, T., Batista, V. S., Costa, A. L., Diogo, H. L., Ferreira, B. P., Fudemma, ... Thé, A.P.G. 2011; Vieira, Berkes & Seixas, 2005). Essas governanças ampliadas exigem novas respostas de gestão e de formas de inter-relações sociais e políticas, as quais envolvem um processo contínuo incremental, de aprendizagens e de aperfeiçoamentos. Essas inovações podem ser vistas em diversos exemplos de metodologias de gestão social e de transformação na gestão pública em direção à articulação entre governo e sociedade civil.

## CONCLUSÃO

Enquanto este número especial dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania era preparado, a Presidência da República sancionou a Lei nº 13.971 de 27 de dezembro de 2019, instituindo o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2020 a 2023. O PPA define as prioridades de aplicação de recursos públicos para os próximos quatro anos e o único veto presidencial ao plano suprimiu os mecanismos de monitoramento e avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), necessários para internalizar a Agenda 2030 (Turra, 2020). Esta ação representa um contrassenso em um cenário de enfrentamento das crescentes mudanças climáticas globais e uma afronta às demandas da sociedade brasileira pela redução da fome, da pobreza e das desigualdades sociais, e da garantia de água limpa e saneamento, energia limpa e conservação da biodiversidade (Turra 2020). Ao retirar recursos dos instrumentos de monitoramento e avaliação, o governo enfraquece as capacidades de compreensão e de reorientação das trajetórias para atingir a qualidade ambiental e de vida da sociedade brasileira. Esta é uma

ação simbólica da agenda de desconstrução socioambiental em curso nos últimos três anos que, indiretamente, ameaça a perspectiva incremental que os arranjos de governança imprimem ao aperfeiçoamento das políticas ambientais brasileiras.

Nos últimos 30 anos, como discutimos, foram construídas institucionalidades a partir de abordagens participativas, conferindo uma inovação social significativa no período de redemocratização do país, seja através dos arranjos formais (conselhos, comitês) ou informais (redes, fóruns), como bem argumenta Seixas et al. (neste volume). Um tecido social começou a ser construído em todos os setores da sociedade, mas, principalmente, nas bases onde estão os atores locais, na tentativa de dar-lhes voz e visibilidade. Esse tecido social mais inclusivo e múltiplo contribui para uma governança ambiental mais sustentável no sentido de ser capaz de lidar com as complexidades, imprevisibilidades e vulnerabilidades dos sistemas socioambientais. Entretanto, o desmantelamento dessas "novas" institucionalidades com a exclusão dos vários setores da sociedade dos processos de governança ambiental no país comprometem e ameaçam todo o tecido social construído, nos últimos anos, com consequências gravíssimas de vulnerabilidade social e destruição ambiental. Há, com certeza, reações da sociedade – organizações de base, acadêmicos, financiadores internacionais, sociedades civis – a essa desconstrução das estruturas de governança ambiental no Brasil, justamente, pela formação desse tecido e dessa mobilização social, porém se esse processo de rupturas e cortes orçamentários persistir, as respostas futuras ao desmonte serão mais fracas.

A crise planetária trazida pela pandemia do coronavírus (COVID-19) demonstra claramente a complexidade, a imprevisibilidade e as vulnerabilidades dos sistemas socioambientais e reafirma a importância dos ODS da ONU e dos arranjos interescares de governança na mitigação de seus efeitos. Ao potencializar os efeitos das desigualdades sociais de renda, das restrições no acesso à água, aos alimentos saudáveis, ao atendimento à saúde e educação, a pandemia tem um potencial transformador de promover uma reavaliação das prioridades socioambientais no país e do papel da ciência e das universidades públicas na construção da Agenda 2030. Para além da crise planetária, a pandemia atual ratifica a importância da manutenção de uma trajetória permanente de aperfeiçoamentos incrementais nos arranjos de governança ambiental, como sendo um caminho irrenunciável para que a sociedade possa compreender as complexidades, tratar as incertezas e pactuar um futuro seguro e comum.

## REFERÊNCIAS CITADAS

Avritzer, L. & Souza, C. H. (Org.). (2013). *Conferências nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA.

Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Brasil. Agência Senado. (2020a). *Chega ao Congresso projeto que permite mineração em terras indígenas*. In <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/06/chega-ao-congresso-projeto-que-permite-mineracao-em-terras-indigenas>

Brasil. Secretaria de Orçamento Federal, Ministério da Economia. (2020b). *Painel do Orçamento Federal. Série Histórica da Execução Orçamentária - Orçamentos Fiscais e da Seguridade. Anos 2019-2020*. Recuperado de [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true)

Brasil. (2020c). Agência Nacional de Vigilância Sanitária. (2020). *Agrotóxicos-Anvisa*. Recuperado de <http://portal.anvisa.gov.br/agrotoxicos>

Bustamante, M. (2020). *Florestas tropicais e a mitigação da mudança climática: O papel decisivo da governança ambiental*. Recuperado de <http://cienciasociedade.org/florestas-tropicais-e-a-mitigacao-da-mudanca-climatica-o-papel-decisivo-da-governanca-ambiental/>

Camargo, A., Capobianco, J. P. & Puppim, J. A (Orgs). (2004). *Meio Ambiente no Brasil: Avanços e obstáculos pós-Rio-92*. 2.ed. ver. São Paulo, SP: Estação Liberdade/Instituto Socioambiental/Fundação Getúlio Vargas. 471p.

Castro, F.& Fudemma, C. (Orgs.). (2015). *Governança Ambiental no Brasil: Entre o socioambientalismo e a economia verde*. Jundiaí: Paco Editorial/FAPESP. 293p.

Fearnside, P. M. (2015). Brazil's São Luiz do Tapajós Dam: The art of cosmetic environmental impact assessments. *Water Alternatives* 8(3), 373-396. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/18d3/907>

[edab5f21e7a593fffba4003733fe3f11c.pdf?\\_ga=2.76510741.1050773830.1586182670-1163026557.1586182670](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true)

Instituto Socioambiental. (2018, janeiro). *Demarcação de Terras Indígenas é decisiva para conter o desmatamento e regular o clima*. Recuperado de <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/a-demarcacao-das-terras-indigenas-e-decisiva-para-conter-o-desmatamento-e-manter-funcoes-climaticas-essenciais>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2019, abril) *Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas*. Participação em foco. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>

Little, P. E. (Org). (2003). *Políticas Ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências*. São Paulo, SP: Ed. Peirópolis/Instituto Internacional de Educação no Brasil. 463p.

Metzger, J. P., Bustamante, M. M., Ferreira, J., Fernandes, G. W., Librán-Embid, F., Pillar, V. D., ... Overbeck, G. E. (2019). Why Brazil needs its legal reserves. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 17(3), 91-103. doi <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2019.07.002>

Moura, A. M. M. (Org.). (2016). *Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA.

Peduzzi, P., Campos A. C. & Verdélio, A. (2019). *Conselhos Sociais têm 60 dias para justificarem existência*. Agência Brasil-Brasília. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/conselhos->

-sociais-tem-60-dias-para-justificarem-existencia

Santos, S. B. M. & Hernandez, F.M. (Orgs.). (2009). *Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Painel de Especialistas sobre a Hidrelétrica de Belo Monte, Belém, Pará. Recuperado de [http://www.xinguvivo.org.br/wpcontent/uploads/2010/10/Belo\\_Monte\\_Painel\\_especialistas\\_EIA.pdf](http://www.xinguvivo.org.br/wpcontent/uploads/2010/10/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf)

Seixas, C. S., Kalikoski, D. C., Almudi, T., Batista, V. S., Costa, A. L., Diogo, H. L., Ferreira, B. P., Futemma, ... Thé, A.P.G. (2011). *Gestão Compartilhada do Uso de Recursos Pesqueiros no Brasil: Elementos para*

um Programa Nacional. *Sociedade & Ambiente*, XIV(1), 23-44. doi: 10.1590/S1414-753X2011000100003

Turra, A. (2020). *Brasil diz não à Agenda 2030*. Recuperado de <http://cienciasociedade.org/brasil-diz-nao-a-agenda-2030/>

Vieira, P. F., Berkes, F. & Seixas, C. S. (2005). *Gestão integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianópolis, SC: APED. 415p.

World Resources Institute. (2003). *World resources 2002-2004. Decisions for the Earth: Balance, voice and power*. Washington, DC: WRI.