



## VI-058 – SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: NOÇÃO EM DISPUTA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE SALVADOR–BAHIA

**Rosely Moraes Sampaio<sup>(1)</sup>**

Bacharel em Administração (UESB), Mestre Profissional em Administração (NPGA/UFBA), Mestre em Engenharia Ambiental Urbana (MEAU/UFBA).

**Luiz Roberto Santos Moraes**

Engenheiro Civil (EP/UFBA) e Sanitarista (FSP/USP), M.Sc. em Engenharia Sanitária (IHE/Delft University of Technology), Ph.D. em Saúde Ambiental (LSHTM/University of London), Professor Titular em Saneamento do Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica e do Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Universidade Federal da Bahia.

**Maria Elisabete Pereira dos Santos**

Socióloga (FFCH/UFBA), D.Sc. em Ciências Sociais (UNICAMP), Pesquisadora e Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Coordenadora da Coordenação de Produção da Informação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Salvador.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Rua Cristal, 124/ap.401 - Santa Tereza – Belo Horizonte-MG CEP: 31.010-110 - Brasil - Tel: (31) 3482-4740. E-mail: [roselymsampaio@yahoo.com.br](mailto:roselymsampaio@yahoo.com.br).

### RESUMO

Este trabalho analisa os embates em torno da sustentabilidade ambiental ocorridos no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Salvador, em tese, a principal instância formuladora da política ambiental no município, no período que se estende de 2005 a 2008, sendo parte de uma dissertação de mestrado. A partir da análise das atas das sessões ordinárias e extraordinárias do COMAM, as deliberações aprovadas no período estudado e das entrevistas realizadas com membros do Conselho, buscou-se compreender a complexa relação entre a Sociedade Civil e o Estado no embates ocorridos em torno da sustentabilidade ambiental, principalmente, no julgamento e aprovação das licenças ambientais para obras públicas e empreendimentos de grande porte. Conclui-se que a sustentabilidade é uma noção em disputa que encontra seu correlato nos distintos projetos políticos que enunciam visões diversas acerca do papel que os bens ambientais ocupam na cidade. Para tanto, recorre-se as considerações teóricas produzidas por Gramsci (1989; 1978), Dagnino (2002), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Nobre (2002), Carneiro (2005), dentre outros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Sustentável, Projeto Político, Hegemonia, Política Ambiental.

### INTRODUÇÃO

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, consagrou o termo ‘desenvolvimento sustentável’ como um novo padrão de medida da política de desenvolvimento e meio ambiente, colocando-os em termos não contraditórios, como enunciava o debate sobre a questão ambiental nos anos 70. Deste modo, o desenvolvimento sustentável entendido como aquele que se propõe a satisfazer as necessidades presentes sem comprometer o usufruto das gerações futuras, como proposto no Relatório Brundtland, “consagrou o termo desenvolvimento sustentável como um campo de reconhecimento da ‘crise ambiental’ em escala planetária e como uma proposição para conciliação e consenso entre a crítica ambiental e a sociedade industrial” (ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, p.13-14). Tal como os autores, “o debate sobre o meio ambiente precede o reconhecimento de que não se trata de uma realidade objetiva ou uma instância separada das dinâmicas sociais e políticas da sociedade”, mas uma arena de conflitos e contradições delimitado pela distribuição desigual do acesso aos bens ambientais e pelas distintas formas sociais de apropriação e uso da base material de reprodução existentes no espaço urbano. Portanto, pensar sobre as relações entre o homem e os recursos ambientais na cidade exige reconhecer como tais relações são atravessadas pelo poder, considerando que “tudo que é humano é político, no sentido de que é permeado por relações de poder”, como elabora Wolff (2007, p.71).



Nesse sentido, a subordinação da política à técnica<sup>1</sup> tem sido a tônica da maioria das análises sobre a questão ambiental. Em outros termos, é a hegemonia da técnica. Foladori (2001) afirma que a perspectiva técnica é claramente presente na literatura especializada quando reduzem os problemas ambientais a três grupos fundamentais: poluição, depredação e excesso de população<sup>2</sup>. E destaca o autor, “nesses três casos, há uma questão técnica como denominador comum: os limites físicos com os quais o ser humano se defronta em seu desenvolvimento” (FOLADORI, 2001, p.17). Aqui reside o ‘esquecimento’ da política: os problemas ambientais são reduzidos a problemas técnicos. Deste modo, a técnica silencia a política. “Não é mais a política quem decide, é a técnica”, afirma Wolff (2007, p.73). Nas palavras de Acselrad (2001) e de Foladori e Tomasino (2000) é necessário reconhecer que este debate ultrapassa as soluções técnicas para resolver os problemas ambientais e exige trazer a sustentabilidade para o campo das relações sociais, conferindo uma dimensão política à análise acerca das relações entre a sociedade e a base material da sua reprodução.

Frente a essas considerações, este trabalho analisa os embates ocorridos em torno da sustentabilidade ambiental ocorridos no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente – em tese, a principal instância formuladora da política ambiental no município de Salvador, no período de 2005 a 2008. A análise dos embates ocorridos no Conselho no período supracitado, materializada pelas disputas em torno da análise e julgamento dos processos de licenciamento ambiental para obras públicas e empreendimentos de grande porte pautou-se nas atas das sessões ordinárias e extraordinárias ocorridas no período indicado, as deliberações dos processos de licenciamento aprovados e publicadas no Diário Oficial do Município do Salvador e entrevistas semi-estruturadas com representantes dos segmentos da sociedade civil e do governo que integraram o Conselho no período. Para tanto, a análise inspirou-se nas considerações teóricas produzidas por Gramsci (1989; 1978), Dagnino (2002), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Nobre (2002), Carneiro (2005), dentre outros.

## ESTADO E SOCIEDADE: UMA LEITURA A PARTIR DE CATEGORIAS GRAMSCIANAS

Os anos 90 marcaram o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a Sociedade Civil na formulação das políticas públicas. Se, por um lado, desde o final dos anos 70, os países da América Latina vêm experimentando em ritmos e cronologias distintas o aprofundamento do processo democrático, por outro, é preciso reconhecer a existência de distintos projetos políticos em disputa cujos marcos discursivos orientam a relação entre o Estado e a sociedade civil. A incorporação de novos sujeitos políticos (inclusive como resultado do questionamento da condição de classe subalterna), a visibilidade das lutas pela democratização, o questionamento da relação instrumental entre homem/natureza e o reconhecimento de temas considerados como excluídos da agenda pública são faces deste processo de redemocratização.

No entanto, as transformações mundiais ocorridas nos planos da política e da economia, desde o início dos anos 90, marcam um processo de encolhimento do Estado e primazia da economia, uma confluência perversa<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Técnico é aqui entendido em dois sentidos complementares, como esclarece Wolff (2007). “De um lado, os aparelhos, as máquinas, a tecnologia, que supostamente resolvem todos os problemas. O argumento é o seguinte: de qualquer jeito, o progresso técnico é inelutável, não há nada a fazer nem a favor nem contra [...] Mas ‘técnico’ também pode ser entendido em outro sentido. Não mais no sentido do progresso tecnológico, mas no sentido de adaptação racional dos meios para um fim determinado, no sentido em que se fala em solução técnica para problemas humanos: é geralmente a solução mais simples e, consequentemente, a mais administrativa, burocrática” (WOLFF, 2007, p.73).

<sup>2</sup> No caso da poluição, são os limites impostos por um ritmo de reciclagem da natureza menor que aquele requerido pela sociedade humana. É a natureza defrontada com o ser humano, ou são as leis da natureza que se defronta com as leis da sociedade, daí a relação técnica. No caso da depredação, trata-se do limite que a natureza impõe à reprodução da matéria, ou da espécie viva, aos ritmos demandados pela sociedade. Novamente, trata-se de um enfrentamento de ritmos naturais e ritmos sociais; outra vez um problema técnico. No terceiro caso, como excedente de população está se referindo ao fato de que a natureza apresenta limites ao abastecimento de alimentos e de outros recursos a uma população carente. Nos três casos, são limites físicos que se colocam diante do desenvolvimento social. Nos três casos, o problema ambiental se apresenta como se fosse um problema técnico (FOLADORI, 2001).

<sup>3</sup> Dagnino (2005) define como campo de confluência perversa o encontro entre o projeto democratizante e o projeto neoliberal que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final dos anos 1980. Neste sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva que os dois projetos apresentam é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam similaridade significativa.



entre projetos políticos que deslocam os significados de categorias – como democracia, participação, cidadania, sociedade civil, sustentabilidade – estabelecendo, assim, uma disputa pela ressignificação destes conceitos e, conseqüentemente, a redefinição de práticas que passam a estruturar o conjunto das relações sociais. No plano político, a disputa pela ressignificação implica em reconhecer como tais noções ancoram estratégias discursivas e projetos políticos em disputa. Nesse contexto, o projeto neoliberal estabelece uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, construindo uma concepção de Estado minimalista, de privatização e negação da política. Fundamenta este projeto a crítica ao Estado burocrático, crítica essa que situa a sociedade civil e a sociedade política em campos distintos, em posições dicotômicas. Esta concepção reducionista é construída sob a égide de um discurso renovado que enaltece a primeira como um pólo de virtude cívica e, não por acaso, desconsidera a complexidade da disputa pela construção democrática no interior do próprio Estado e da sociedade civil.

O que efetivamente está em disputa é a constituição de parâmetros capazes de alterar compreensões reducionistas, portanto, privatistas, de democracia e de política, esta última entendida como uma dimensão constitutiva da vida social. Como afirma Coutinho (2005, p.02), “no mundo atual, boa parte da batalha das idéias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda”. O autor adverte que o fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas, sim, que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude. A hipocrisia consiste em que, com extrema frequência, essa palavra – ainda que dita com ênfase – não significa absolutamente o que a história da humanidade e o pensamento político entenderam e entendem por democracia<sup>4</sup> (COUTINHO, 2005). Sendo assim, “o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p.15). Nas palavras de Santos e Avritzer (2002), é a constituição de uma concepção de democracia como gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade que está no centro da disputa e é tributária das concepções contra-hegemônicas de democracia.

A relação entre o Estado e a sociedade civil constitui um campo permanente de formação e superação de equilíbrios instáveis em que situa a luta pela hegemonia, indicando que este processo é sempre permeado por tensões, conflitos e interesses distintos, projetos políticos divergentes e uma relação permanente entre sociedade civil e sociedade política. A concepção de Estado em Gramsci, funda-se nos ‘aparelhos privados da hegemonia’, o que o leva a distinguir duas esferas fundamentais da superestrutura: a *sociedade política* e a *sociedade civil*<sup>5</sup>. A sociedade política é formada pelo conjunto dos mecanismos por meio do qual a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, visando a dominação e envolvendo as instituições públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc. Agrupa, portanto, o conjunto das atividades da superestrutura que estão relacionadas com a função de coerção e administração do aparelho do Estado, que é controlada por um grupo intelectual bem definido – as burocracias executiva e policial militar<sup>6</sup>. Já a categoria política sociedade civil é formada, principalmente, pelo conjunto das organizações “privadas” e voluntárias responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, que visa à direção e envolve o sistema escolar, as Igrejas, as empresas, as organizações profissionais e sociais, os partidos políticos, os sindicatos e a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa). De acordo com Coutinho (2003), embora constituam ‘dois grandes planos superestruturais’, existe uma relação de identidade-distinção entre a sociedade civil e a sociedade política. A diferenciação refere-se à função e a materialidade própria, enquanto a identidade se dá pelo caráter orgânico da relação entre a sociedade civil e a sociedade política.

<sup>4</sup>“É curioso observar que até mesmo a ditadura militar brasileira, que durante 21 anos nos infelicitou, violando sistematicamente a democracia, jamais se apresentou como antidemocrática; ao contrário, apresentou-se sempre como uma ‘revolução’ que defendia a ‘democracia’ contra o ‘comunismo totalitário’, o que era evidentemente uma pura mistificação ideológica” (COUTINHO, 2005, p.1).

<sup>5</sup> Segundo Semeraro (1999), Gramsci procura evitar dois tipos de confusão criados em torno da relação entre sociedade política e sociedade civil: um de caráter economicista e liberal, o outro de caráter totalitário e organicista. Para evitar os perigos do “economicismo” e da “estadolatria”, Gramsci defende uma relação dialética de “identidade-distinção” entre sociedade civil e sociedade política, duas esferas da superestrutura, distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática.

<sup>6</sup> Para uma análise detalhada do papel que ocupa os quadros profissionais no interior da burocracia estatal, ver Miliband (1982).



As complexas relações entre o Estado e a sociedade civil analisadas sob a ótica gramsciana nos permitem concluir que a afirmação de um projeto hegemônico é sempre conflitivo e permeado por tensões entre interesses e projetos políticos em disputa pela direção da sociedade. A hegemonia, entendida como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer a direção das políticas públicas ambientais num dado contexto histórico, também encontra outras formas econômicas, políticas e morais que disputam a direção desta política. Tais alternativas - em alguns casos chegam a caracterizar-se como contra-hegemônicas - disputam concepções distintas de sociedade, colocando no centro do debate a democratização das relações sociais, sobretudo aquelas mediadas pelos recursos ambientais. Constituem, portanto, as lutas pela construção de um amplo debate político que extrapola as tentativas de resolução técnicas e gerenciais propostas pela concepção hegemônica de desenvolvimento e que exige reconhecer as múltiplas relações entre o homem e a base material de sua reprodução.

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Nas últimas décadas, o conceito de “desenvolvimento sustentável” tem servido para ancorar inúmeros discursos voltados para a constituição socialmente legitimada da chamada “questão ambiental” (CARNEIRO, 2005). No rastro das inquietações produzidas pela publicação de *The Limits to Growth*, em 1972<sup>7</sup>, que preconizava a finitude dos recursos naturais em virtude de sua utilização predatória, a noção de Desenvolvimento Sustentável surge como sendo capaz de compatibilizar a relação entre desenvolvimento e ambiente. Tal como tematizada pelo Relatório Brundtland - “atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1988, p.46) - a noção de desenvolvimento sustentável considera necessário e possível compatibilizar o crescimento econômico, associado à diminuição constante das desigualdades sociais e a preservação dos recursos naturais<sup>8</sup>. Sendo assim, a polarização do debate que colocava desenvolvimento e meio ambiente como termos antitéticos ao longo da década de 70, se dilui a partir da década de 80, graças, sobretudo, à institucionalização da noção de desenvolvimento sustentável, ou seja, “essa noção, ao se tornar hegemônica, desloca o eixo do debate sobre a questão ambiental travada nos anos 70” (NOBRE, 2002, p.5). Como enuncia Nobre (2002), a *sustainability* alçou o padrão de medida da política de desenvolvimento e meio ambiente. Mesmo os que consideram que a questão ambiental continua a ser discutida nos termos da contradição entre desenvolvimento e meio ambiente, também têm que enfrentar os desafios colocados pela noção de desenvolvimento sustentável.

Deste modo, o desenvolvimento sustentável nasce na esteira da crítica ao desenvolvimentismo. A idéia de desenvolvimento e as promessas de melhoria social e superação da pobreza que esta encerrava foram duramente criticadas, seja por sua inviabilidade, pelos negativos efeitos ambientais ou, ainda, pela pequena capacidade de generalizar os benefícios gerados pelo crescimento. Neste sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável expressa as expectativas de uma reformulação do ideário do desenvolvimento buscando responder, de alguma forma, às críticas sociais e ecológicas que emergiam de todos os lados e já se caracterizaram por sua repercussão em escala mundial (SCOTTO; CARVALHO; GUIMARÃES, 2007). De qualquer forma, Herculano (1992 *apud* MACHADO, 2000, p.84), afirma que “o termo desenvolvimento sustentável não questiona o padrão de crescimento econômico vigente, embora incorpore a necessidade da conservação ambiental em nível mundial”. O ideário da conservação ambiental arquitetado pela Comissão Brundtland, grosso modo, significa o imperativo da conservação das condições de suporte do meio físico perante as necessidades de produção e reprodução das sociedades<sup>9</sup> (HERCULANO, 1992 *apud* MACHADO, 2000).

<sup>7</sup> No ano de 1972, Dennis L. Meadows e um grupo de pesquisadores publicaram o estudo *Limites do Crescimento*. A publicação do Clube de Roma e a Conferência de Estocolmo resultaram dos debates sobre os riscos da degradação do ambiente que, de forma esparsa, começaram nos anos 60 e ganharam no final dessa década e no início dos anos 70 uma certa densidade, o que possibilitou a primeira grande discussão internacional culminando com a Conferência de Estocolmo em 1972 (BRUSEKE, 1998).

<sup>8</sup> Sendo Nobre (2002), a reconstrução histórico-conceitual da noção de Desenvolvimento Sustentável mostra que se trata de um produto de um acordo político internacional construído pela diplomacia no processo de realização da Conferência Rio-92.

<sup>9</sup> De acordo com Herculano (1992 *apud* MACHADO, 2000), a principal premissa é entender o meio ambiente como meio econômico, ou seja, recurso natural enquanto capital. Dessa forma, propõe mecanismos de controle e fiscalização internacionais dos recursos naturais existentes – entendidos como pertencentes a toda a Humanidade –, a adoção de





Esse debate não se encerra na institucionalização de uma noção que pretende tornar-se hegemônica<sup>10</sup>, mas espalha-se objetivando instituir novas formas de regulação e produção, capazes de garantir a durabilidade do sistema de acumulação capitalista. Mas como refletir analiticamente sobre um conceito que encerra em si mesmo proposições de difícil conciliação, ou quase utópicas, com o modo de produção capitalista? Para responder a este questionamento, recorre-se às formulações feitas por Nobre (2002)<sup>11</sup>. Segundo o autor, o entendimento da noção de sustentabilidade precede dois elementos que lhes são intrínsecos, quais sejam: a aceitação universal do conceito e a dificuldade em saber exatamente o que seja desenvolvimento sustentável, em outros termos, o problema de sua definição e operacionalização. As teses apresentadas por Nobre (2002) para elucidação destes dois elementos intrínsecos ao conceito são provocadoras. A primeira tese, afirma o autor, são as fraquezas, imprecisões e contradições da noção de ‘desenvolvimento sustentável’ as razões da sua força e aceitação geral. Dito de outra maneira, a noção de DS só conseguiu se tornar pervasiva e universalmente aceita porque conseguiu reunir sob si posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas. Isto só foi possível exatamente porque a noção de desenvolvimento sustentável não nasceu definida: a sua definição e o seu sentido são decididos no debate teórico e na luta política (NOBRE, 2002, p.08). O segundo argumento apresentado pelo autor é que a noção está “amarrada”, em última instância, a diferentes visões de como deva se dar a institucionalização da problemática ambiental. Em outras palavras, não obstante as diferentes visões, a noção de desenvolvimento sustentável é o carro-chefe de uma estratégia de institucionalização da problemática ambiental que comporta pelo menos dois objetivos principais a serem alcançados: tanto elevar o meio ambiente à condição de *issue* de primeira grandeza na agenda política internacional, como fazer com que o problema ambiental passe a formulação e implementação de políticas públicas em todos os Estados Nacionais e nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional. A terceira tese é decorrente do citado processo de institucionalização e se relaciona com os resultados da disputa política pela definição do conceito de desenvolvimento sustentável, marcada por um claro predomínio da Economia na determinação do que deve ser o conceito e a prática da sustentabilidade. Mais do que isso, destaca o autor “é o *mainstream* da teoria econômica, a economia neoclássica em sua vertente ambiental, a teoria hegemônica na determinação do que seja o DS e, por conseqüência, do que seja a própria posição do meio ambiente na prática política, social e econômica”<sup>12</sup> (NOBRE, 2002, p.09).

Deste modo, o conceito de DS passa a ser entendido, simultaneamente, como veículo de um acordo político mínimo em torno dos termos em que iria se dar a institucionalização de âmbito global da problemática ambiental e como ponto de partida da disputa política a ser travada nos limites por ele traçados. O conceito de DS está longe de estabelecer um campo “neutro” de disputa política. Mas é justamente a sua vaguidão que permitiu o engajamento por parte dos mais diferentes atores na disputa. Disputa para decidir exatamente “o que é” o desenvolvimento sustentável (NOBRE, 2002). Rodrigues (1998) afirma que é necessário compreender que, além da ausência de visão de classes na proposta de desenvolvimento sustentável, falta-lhes também visão espacial, uma visão do território como face viva do poder. A proposta contida no Relatório Brundtland remete a solução dos problemas ambientais ao mercado (mediada pelos Estados) e não contém

---

tecnologias *limpas* ou *brandas* e o controle da fecundidade da população pobre do Terceiro Mundo. Declara, também, a importância da ajuda dos países ricos aos países pobres. Não faltam, no entanto, críticos dessa visão, considerando que o termo não passaria de uma construção ideológica contemporânea para mascarar a crise da expansão capitalista atual e a reafirmação da hegemonia do econômico como campo de análise restrito da crise global que se enfrenta.

<sup>10</sup> Carneiro (2005) considera que a hegemonia da noção de desenvolvimento sustentável está relacionada com a dominância da onda geral de “aconceitualidade” dos anos 1990 que se traduz no retraimento da reflexão conceitual crítica, isto é, a renúncia ao esforço de apreensão de conjunto das determinações estruturais da ordem social existente, cujos fundamentos passam a ser assumidos como dados. Guimarães (1997, p.23) define esta aceitação universal da noção de desenvolvimento sustentável como um ‘sentido comum em relação ao vazio dos consensos sociais absolutos’.

<sup>11</sup> Para os fins propostos nesta análise, optou-se por não discutir as diferentes definições de desenvolvimento sustentável, nem catalogar as imprecisões e contradições da noção porque se acredita, como enfatiza Nobre (2002), que é justamente aí que reside sua força e o caráter de aceitação geral. Tal esforço de catalogação registra mais de cem definições existentes na literatura que trata do tema, conforme levantamento feito por Guimarães (1997).

<sup>12</sup> Apesar das contradições aí envolvidas, constata-se que a teoria econômica neoclássica é “vitoriosa” na hegemonização do conceito de DS, uma vez que: a) a teoria econômica neoclássica já é previamente hegemônica; b) o rigor formal das formulações neoclássicas em geral e para o DS em particular reveste tais formulações da chancela do “científico”, e, portanto, garante sua aceitação como “verdade” em amplos círculos; c) abordagem neoclássica demonstra grande capacidade de prover, nos seus termos, respostas “precisas” e diretrizes operacionais claras; d) as principais instituições econômicas, principalmente, a dos países centrais e as agências multilaterais, apropriam-se política e ideologicamente das formulações ambientais neoclássicas, fechando e realimentando o ciclo de formação de hegemonia. Deste modo, a crítica da perspectiva neoclássica é hoje também a crítica dessa determinada apropriação da noção de DS que desfruta de uma posição hegemônica no debate (NOBRE, 2002).



uma análise consistente da questão territorial e da produção socioespacial. Conclui afirmando que a “sustentabilidade social é espacial, é política” (RODRIGUES, 1998, p.126).

Se for aceitável que o desenvolvimento sustentável conseguiu produzir certo consenso entre diferentes agentes na sociedade (pelo menos em resposta à insustentabilidade do modelo de desenvolvimento), resta-nos indagar: por que distintos grupos sociais o proferem de modo também distinto? Quem são os agentes e os interlocutores autorizados a falar em seu nome? Quais práticas o legitimam? A resposta a estes questionamentos exige uma associação analítica entre os discursos proferidos em nome do desenvolvimento sustentável e os distintos projetos políticos que estão associados aos agentes que o proferem. Neste debate, recorre-se a Dagnino (2002) para quem a noção de projeto político designa os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A noção de projeto político presente nos trabalhos de autoria e/ou co-autoria de Dagnino encontra na noção de ‘concepção de mundo’ em Gramsci (1989, p.12), o ponto de intersecção. Para Gramsci (1989, p.12), “pela própria concepção do mundo, pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos sociais que partilham de um mesmo modo de pensar e agir”. Neste sentido, como coloca Gramsci (1989), o problema fundamental de toda concepção de mundo é o de conservar a unidade ideológica de todo o bloco social, que está cimentado e unificado justamente por uma determinada ideologia. Em outros termos, resta-nos compreender como a concepção de mundo da classe dirigente se difunde em todas as demais camadas sociais nos mais diferentes graus qualitativos, na qual a linguagem ocupa um papel central<sup>13</sup>. Se a ação é sempre uma ação política, então a escolha e a crítica de uma concepção de mundo são também fatos políticos, como elabora Gramsci.

Importa ressaltar neste debate, como nos lembra Santos (1996), que o conceito de sustentabilidade só ganha concretude quando referido a um *lugar e tempo específicos, ao sujeito do discurso e, sobretudo, aos atores e agentes* cuja razão social seria a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável cuja proposta de sustentabilidade não caia nas armadilhas de seu correlato (o conceito de desenvolvimento), que envolto pela imprecisão e generalidade, oculta interesses particulares ou estratégias de poder, do ponto vista social e ambiental, não tão legítimas. Faz-se mister identificar quais os projetos políticos que estruturam os discursos proferidos em nome do conceito de sustentabilidade (já que um conceito tem o papel de objetivar representações) pelos mais diversos agentes. Uma tarefa complexa em ‘tempos neoliberais’, já que projetos políticos distintos se utilizam de categorias políticas semelhantes, no entanto, encerram significados diversos, o que torna ainda mais difícil a identificação das referências políticas daqueles que estão envolvidos no reconhecimento pela autoridade e legitimidade para falar em nome do ‘desenvolvimento sustentável’.

## DA CONCEPÇÃO À AÇÃO: OS CONFLITOS EM TORNO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – COMAM

### 1 DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – COMAM

A instituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente-COMAM é uma prerrogativa legal estabelecida na Lei Orgânica do Município do Salvador que o define como um “órgão superior de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de organismos da administração pública e da iniciativa privada” (SALVADOR, 2006, p.66). Instituído em 1986, o Conselho Municipal de Meio Ambiente foi regulamentado pela Lei nº. 3.811, de 13 de novembro de 1987<sup>14</sup>, integrava a estrutura da Secretaria do Meio Ambiente e Defesa Civil-SEMADE e tinha “por finalidade propor, avaliar e acompanhar a execução da política ambiental do Município do Salvador” (SALVADOR, 1987, p.94). A estrutura do COMAM compreendia a Presidência, a Secretaria Executiva – exercida pela Coordenação de Proteção ao Meio Ambiente-COPAM - e as Câmaras Técnicas. Entretanto, a promulgação da referida Lei, não resultou na implantação do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

<sup>13</sup>Todos os homens são “filósofos”, definindo os limites e as características desta “filosofia espontânea”, peculiar a “todo mundo”, isto é, da filosofia que está contida: 1) na própria linguagem, que é um conjunto de noções e conceitos determinados e não, simplesmente, de palavras gramaticalmente vazias de conteúdo; 2) no senso comum e no bom-senso; 3) na religião popular e, consequentemente, em todo o sistema de crenças, superstições, opiniões, modos de ver e de agir que se manifestam naquilo que se conhece geralmente por “folclore” (GRAMSCI, 1989, p.11).

<sup>14</sup> O Conselho Municipal de Meio Ambiente-COMAM foi instituído pela Lei nº.3.601, de 18/02/1986.



Com a eleição da prefeita Lídice da Mata, o grupo político que estava à frente da Secretaria de Meio Ambiente-SEMEA (antiga SEMADE) instalou o COMAM no ano de 1996, assegurando o seu funcionamento com a aprovação do Regimento Interno e a criação de câmaras técnicas permanentes e temporárias. A promulgação da Lei nº. 5.045, de 16 de agosto de 1995, que modificou a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador, alterou de modo substantivo a representação do movimento ambientalista que passou a contar com 06 (seis) conselheiros representantes de entidades não-governamentais ao lado dos demais representantes da sociedade civil. Apesar de não conseguir informações sobre a data precisa de instalação e funcionamento do COMAM, sabe-se que ocorreu no ano de 1996 e teve o seu regimento interno revogado por meio do Decreto nº. 11.526, de 02 de janeiro de 1997, na gestão do prefeito Antonio Imbassahy. No curto espaço do exercício das suas atividades, o COMAM realizou “oito plenárias e aprovou três resoluções referentes ao licenciamento de empreendimentos com potencial impacto ambiental” (SIMÕES, 2002, p.96). A gestão do prefeito Antonio Imbassahy (1997-2004) marcou o desmonte da estrutura institucional de planejamento e gestão ambiental gestadas no governo da prefeita Lídice da Mata e culmina com a extinção da Secretaria de Meio Ambiente-SEMEA e do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

A reestruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente na gestão do prefeito João Henrique B. Carneiro (2005-2008) resultou na instalação do Conselho Municipal de Meio Ambiente-COMAM, reconhecido como uma instância de participação direta da sociedade civil na formulação das políticas públicas ambientais no Município. Deste modo, o Conselho foi instalado em abril de 2006, como uma instância deliberativa do sistema de gestão ambiental de Salvador, embora exerça também as funções normativa e consultiva com respeito às políticas ambientais no Município e integra o Sistema Municipal de Meio Ambiente-SISMUMA, conforme estabelecido no Regimento Interno do COMAM. A atual composição do COMAM foi estabelecida no ato legal de convocação dos seus membros conselheiros<sup>15</sup>. O Conselho reúne representantes do setor governamental por meio de titulares de cargos de direção da administração direta do município e representantes da sociedade civil, escolhidos por seus pares dentre a diversidade de agentes que contempla o movimento ambientalista representado por organizações não-governamentais, universidades, federações patronal e sindical, entidades profissional e associativa. Possuem assento no Plenário um órgão executivo da esfera federal, outro da esfera estadual<sup>16</sup> e o Ministério Público Estadual.

No caso do COMAM, a sociedade civil, em tese representante dos interesses difusos na sociedade é composta por membros de instituições universitárias públicas e privadas - Universidade Federal da Bahia-UFBA e Universidade Católica do Salvador-UCSal, representantes de entidades ambientalistas - Instituto de Ação Ambiental da Bahia-IAMBA, Associação Amigos do Parque São Bartolomeu e o Grupo Ambientalista da Bahia-GAMBÁ<sup>17</sup>, por representantes das federações de trabalhadores: Federação dos Trabalhadores da Agricultura no Estado da Bahia-FETAG, Central Única dos Trabalhadores-CUT e Força Sindical, por membros de entidades profissionais, ordem ou conselho: Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Bahia), Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia-CREA/Bahia, Conselho Regional de Biologia-CRBIO e pela Federação das Associações de Bairros de Salvador-FABS. Representam os interesses econômicos, as seguintes associações/federações patronais: Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - ADEMI/BA, Federação do Comércio e a Federação de Indústrias do Estado da Bahia - FIEB<sup>18</sup>.

A Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente-SEPLAM, cujo Secretário é o presidente do Conselho, a Secretaria Municipal de Saúde-SMS, Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SMEC, Secretaria Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania-SEMAP, Secretaria de Serviços Públicos-SESP e a Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura-SETIN representam o segmento do Poder Público. A Superintendência Municipal de Meio Ambiente-SMA exerce a Secretaria Executiva do COMAM.

Embora o princípio da paridade na composição do Conselho seja respeitado, o que, supostamente garantiria um equilíbrio no processo decisório, esta igualdade numérica pouco revela acerca da dimensão política do

<sup>15</sup> Portaria nº. 005/2006, de 23 de janeiro de 2006.

<sup>16</sup> Os representantes do Ministério Público Estadual, do então Centro de Recursos Ambientais-CRA (órgão estadual) - atualmente denominado de IMA - e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA (órgão federal) integram o plenário do COMAM na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto.

<sup>17</sup> Inicialmente, o titular era o representante do Centro de Arte e Meio Ambiente-CAMA que foi substituído pelo representante do GAMBÁ. Ver arts. 10 e 32 do Regimento Interno do COMAM.

<sup>18</sup> As alterações na composição do Plenário do COMAM para o período 2008-2010 constam no Decreto nº. 18.464, de 12 de junho de 2008.



processo decisório, obscurecendo as assimetrias existentes na relação Estado/Sociedade Civil em espaços públicos desta natureza e indica que “a paridade não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real (...) Ela envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos (TATAGIBA, 2002, p.59). Em síntese, quando se trata de políticas públicas urbano-ambientais, o que está em pauta são distintos interesses em disputa, da qual a representação paritária pouco informa.

## 2 OS EMBATES EM TORNO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - COMAM

Após a eleição e posse dos conselheiros titulares do COMAM, as atividades do Plenário concentraram-se na elaboração e aprovação do regimento interno, ocorridas em uma seqüência de sessões ordinárias e extraordinárias. As primeiras reuniões visavam constituir uma sistemática de funcionamento do COMAM com a elaboração e aprovação do Regimento Interno. Tratava-se de instituir uma norma legal que regulamentasse a dinâmica dos agentes e que conferisse legitimidade aos seus atos. Os aspectos mais conflituosos relatados nas atas do período dizem respeito aos embates em torno de concepções distintas acerca das principais regras de funcionamento do Conselho, as condições de negociação entre os grupos representados e os procedimentos relativos à tomada de decisões. As atas revelam que, em alguns momentos, este processo transitou em um clima de certa ‘desconfiança’ por parte de representantes da sociedade civil, que anteviam a recusa de membros do governo em partilhar o seu poder de decisão no funcionamento do COMAM. Em outros momentos, os embates recorrem à velha oposição que sustenta uma visão homogeneizadora do Estado – enquanto “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e a democracia, e da sociedade civil – considerada como “pólo de virtudes democratizantes” (DAGNINO, 2005)<sup>19</sup>.

As disputas entre os representantes da sociedade civil e do Estado relatadas nas atas e nas entrevistas tornaram-se mais acirradas quando se iniciaram o julgamento e votação dos processos de licenciamento ambiental para obras públicas ou empreendimentos de grande porte<sup>20</sup>. Os entrevistados são unânimes em reconhecer que, premidos pela dinâmica impressa ao funcionamento do Conselho, “a atividade precípua do COMAM, hoje, tem sido analisar e julgar os processos de licenciamento” (Entrevistado 08 – Representante da Sociedade Civil no COMAM). O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo destinado à consecução dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, “notadamente o de conjugar o desenvolvimento econômico e social conjuntamente com a preservação ambiental e o equilíbrio ecológico, como disposto na Lei nº. 6.938/81” (ARAÚJO, 2002, p.12). Como se pode notar no depoimento acima, a dinâmica de funcionamento do COMAM consolida a visão de compatibilização entre proteção ambiental e crescimento econômico preconizada pelo desenvolvimento sustentável e materializada no licenciamento ambiental.

A competência para expedir licenças ambientais e legislar sobre o licenciamento ambiental encontra-se disposta em norma federal, estadual e municipal. A Resolução CONAMA 237/97 estabelece no art. 6º que “Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhes forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio” (CONAMA, 1997, p.4). A Lei Orgânica do Município do Salvador estabelece no art. 235 que “O Município deverá consultar o Conselho Municipal de Meio Ambiente quando da concessão de licenças para obras e atividades com potencial de impacto ambiental, nos casos não apreciados pelos órgãos congêneres do Estado e da União” (SALVADOR, 2006, p.70).

À medida que as atas relatam a dinâmica do Plenário, configuram-se claramente os grupos que mantêm um alinhamento quase permanente durante todo o período estudado, excetuando-se, apenas, alguns membros da sociedade civil que ficam mais sujeitos à “capacidade” dos representantes dos segmentos (Estado, sociedade

<sup>19</sup> Trata-se da construção de uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder (DAGNINO, 2002).

<sup>20</sup> A Lei Federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe no artigo 10: A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente-SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (BRASIL, 1981).





civil e Mercado) em atrair aliados para suas posições. A ação concertada dos membros do Poder Executivo e representantes dos interesses econômicos reforça o argumento de que a paridade na composição do Conselho implica em correlação de forças e não se reduz a uma questão meramente numérica. “Implica em luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos” (RAICHELIS, 2000, p.44).

As atas registram o confronto entre visões distintas acerca das políticas ambientais urbanas, situando em posições antagônicas os grupos que defendem a garantia de acesso coletivo, público aos recursos ambientais e aqueles que defendem os interesses privados<sup>21</sup>. As tensões mais recorrentes identificadas nas atas e depoimentos dos entrevistados podem ser definidas como de ordem estrutural e procedimental, classificação adotada com base no trabalho de Zhouri, Laschefski e Paiva (2005). Os problemas estruturais estão diretamente relacionados à resistência do governo em compartilhar o poder exclusivo de decisão sobre as políticas públicas.

As entrevistas realizadas evidenciam o paradoxo entre a participação da sociedade civil nos processos que envolvem a formulação e a implementação das políticas públicas ambientais preconizada pelo ideal do desenvolvimento sustentável e as condições efetivas de participação no âmbito do COMAM que encontra na recusa do Estado em partilhar seu poder o cerne dos conflitos na relação entre o Estado e a sociedade civil, como analisado por Dagnino (2002). Os conselheiros fazem, ainda, inúmeras menções aos obstáculos a uma gestão participativa no âmbito do Conselho. Referindo-se ao Estado, mencionam o controle e a manipulação da pauta, os conflitos de procedimentos na tomada de decisão, o “atropelamento” do movimento social, a falta de transparência e de informações na tomada de decisões, o esvaziamento do Conselho pela ausência freqüente dos representantes do Poder Público<sup>22</sup>, “o que produz um enfraquecimento dos conselhos, que apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais” (TATAGIBA, 2002, p.63-64), a falta de apoio ao funcionamento do Plenário, das câmaras técnicas e grupos de trabalhos, entre outros. Referindo-se à Sociedade Civil, destacam a “precariedade das organizações sociais que não tem mobilização social”, a falta de qualificação técnica e política<sup>23</sup> e do domínio das técnicas regimentais, o desconhecimento das regras do jogo político, a fragilidade do vínculo entre conselheiros e entidades representadas, entre outras. Vale ressaltar que a questão da qualificação técnica dos conselheiros (tanto governamentais quanto não governamentais) emerge dos depoimentos como um dos “obstáculos a uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos Conselhos” (TATAGIBA, 2002, p.69).

Os aspectos procedimentais dizem respeito à ausência de informações necessárias à análise e julgamento dos processos de licenciamento ambiental; pedidos de licenciamento ambiental sem os pareceres da equipe técnica da SMA, órgão responsável por garantir o subsídio técnico-executivo ao Plenário. Com freqüência, as atas registram os pedidos dos conselheiros que os processos de licenciamento ambiental retornem à SMA para que apresente um parecer técnico respaldado em leis, estudos e outros instrumentos relacionados ao pedido em questão que possam auxiliar as decisões da Plenária. É importante ressaltar que este embate constante registrado nas atas também decorre da ausência de um arcabouço normativo sobre licenciamento ambiental e da não instalação de câmaras técnicas especializadas que possam atender às demandas da Plenária.

<sup>21</sup> Embora não se possa reduzir todo o conflito de interesses no campo ambiental urbano a esse aspecto, esta é a tensão principal em torno da qual se originam uma miríade de conflitos sociais e políticos nos quais é reconhecida uma dimensão ambiental. Dentre tais conflitos, destacam-se aqueles relacionados ao uso e ocupação do solo urbano (COSTA e BRAGA, 2004).

<sup>22</sup> Em todas as entrevistas realizadas, os entrevistados confirmam a presença integral dos representantes do Poder Público nos dias de votação dos processos de concessão de licenças ambientais que atendam aos interesses econômicos de incorporadoras e do setor da construção civil. Exemplificam esta argumentação relatando a votação do licenciamento ambiental para construção da via marginal à Avenida 29 de Março.

<sup>23</sup> Não se trata aqui de fazer um elogio ao conhecimento especializado em detrimento de outros saberes presentes na sociedade. Crê-se que a qualificação técnica pode contribuir para reduzir as assimetrias entre os agentes na dinâmica do Conselho. Segundo Dagnino (2002), essa necessidade de qualificação técnica tem se revelado um desafio importante para a sociedade civil não só porque ela é condição necessária para uma participação efetiva, mas também pelas implicações que ela tem assumido na prática. Dentre outras implicações, a autora destaca: a ausência dessa qualificação não é apenas absoluta, é também uma deficiência relativa com respeito aos interlocutores governamentais e representantes de outros setores mais privilegiados da sociedade civil. Nesse sentido, ela carrega para o interior dos espaços públicos uma desigualdade adicional que pode acabar reproduzindo exatamente o que eles têm como objetivo eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado que engendra a desigualdade social (DAGNINO, 2002).



Na praxe do processo de licenciamento no COMAM as disputas também se situam entre o estabelecimento de condicionantes “mais rígidas” e a simplificação das exigências que condicionam a aprovação das licenças ambientais. Das posições antagônicas assumidas pelos membros da sociedade civil, do Mercado e do Estado, originam-se uma miríade de conflitos que ocorrem no COMAM. Ademais, a constante reinterpretação de leis e normas e as manobras regimentais são estratégias que têm garantido a aprovação de licenças, particularmente aquelas cujos interesses econômicos e ambientais se conflitam mais intensamente. Se a virtude dos instrumentos de avaliação ambiental consiste em que as decisões tomadas no âmbito institucional levem em conta os interesses ambientais, esta análise torna-se passível de questionamento quando tais instrumentos não atendem aos próprios objetivos a que se propõem, pondo em risco a sustentabilidade ambiental urbana em nome, principalmente, dos interesses de incorporadoras, do setor imobiliário e da construção civil.

As tentativas de esvaziamento do Conselho não se refletem apenas nas ausências dos conselheiros governamentais às sessões do Conselho, mas, também, nas dificuldades criadas ao funcionamento das câmaras técnicas e da Plenária, nas tentativas de desarmamento de conflitos, de cooptação, de “atropelamento” de segmentos da sociedade civil e nas articulações políticas que asseguram a hegemonia do grupo político à frente da Prefeitura Municipal em aliança produzida com os representantes dos interesses de grupos privados. Como conclui Tatagiba (2002), a relação entre o Estado e a sociedade civil nos conselhos se dá num contexto permeado por referências autoritárias. Complementa, ainda, que no caso em que as correlações de forças forem muito desfavoráveis, o conselho pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Neste caso, ao invés de atuar para reinvenção institucional, os conselhos podem constituir-se como *institucionalidade paralela*, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais.

A luta pela hegemonia evidencia a heterogeneidade constitutiva da sociedade civil. No seu interior há distintas concepções de mundo que se confrontam no espaço público, como explicita o depoimento a seguir: “O movimento social não é monolítico. Nós tínhamos a impressão que colocando dois terços da sociedade civil dava para ganhar as disputas e a prática está mostrando que não é suficiente. Um terço é o movimento social ambientalista e o outro terço é constituído de outros setores da sociedade, são profissionais, empresários e, no fim, termina um terço do governo, ou seja, quem vai dirimir o impasse é o governo porque ele tem a vantagem de escolher de que lado vai ficar” (Entrevistado 08 - Representante da Sociedade Civil no COMAM). Outros depoimentos apresentados pelos entrevistados reforçam a constatação apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) de que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado.

Ao longo de todo o período analisado, o Plenário se constituiu também em um palco de denúncias sobre a ação do Poder Público Municipal, notadamente em relação às licenças ambientais concedidas pelo órgão público municipal e reiteradamente questionadas em plenária. Em sessão ordinária realizada em 10/11/2006, um conselheiro representante do movimento ambientalista indaga aos representantes do órgão ambiental do Município acerca da licença ambiental concedida para construção de um condomínio residencial localizado nas proximidades do Manguezal Passa Vaca, área de preservação ambiental. Em sua argumentação, o conselheiro refere-se ao licenciamento ambiental como “polêmico e causador de danos irreversíveis”. Conclui a denúncia afirmando que “se trata de uma área de preservação e não foi feito nenhum estudo de impacto ambiental”. Em seguida, após longa argumentação sobre o processo de licenciamento ambiental concedido para realização da obra, o técnico responsável pela concessão da licença conclui “é difícil segurar uma área desta de forma legal e pede que todos sejam *cautelosos*” (Ata 16, de 10/11/2006, grifo nosso). As denúncias constantes nas atas revelam que algumas ações empreendidas pela SMA contribuem para assegurar que os interesses de grupos específicos continuem sendo representados no âmbito do Poder Público Municipal. Isso também se torna claro diante das afirmativas constantes de representantes do Poder Público de que a estrutura municipal não possui condições de fiscalizar, de manter grandes porções de recursos naturais, abdicando do poder regulatório que cabe ao Estado em função da primazia do Mercado. Por outro lado, compromete a própria capacidade da SMA de mediar as tensões entre desenvolvimento e preservação ambiental no Município.

Na medida em que uma política para tratar dos recursos ambientais no COMAM se reduz, quase exclusivamente, ao jogo da mitigação (CARNEIRO, 2005), ameaça a sustentabilidade ambiental e o princípio da compatibilização entre desenvolvimento e preservação ambiental que o sustenta. As desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas existentes entre os agentes se refletem no acesso/uso de uma linguagem



comum àqueles que lidam com a política ambiental, seus instrumentos, técnicas e procedimentos, na assimetria de informações e de poder, na tentativa de reduzir os problemas ambientais ao domínio da técnica, na liturgia da análise e julgamento dos processos de licenciamento ambiental relatados nas atas<sup>24</sup>.

Embora as atas indiquem com clareza os reiterados esforços de alguns membros conselheiros em pautar uma política pública ambiental para o Município no âmbito do COMAM, é consenso entre os entrevistados que as decisões têm sido concentradas nas mãos de um grupo de agentes que utiliza este espaço institucional para legitimar as políticas definidas *a priori*. A concepção dominante de que os setores imobiliário e da construção civil são os agentes privilegiados para promover o desenvolvimento econômico do Município presente no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-PDDU, nas ações da SMA e nas decisões do COMAM materializa-se nos modos de intervenção no meio ambiente urbano ao mesmo tempo em que ameaça as múltiplas sustentabilidades ricamente expressas nas deliberações das I e II Conferências Municipais de Meio Ambiente, realizadas em 2005 e 2007, respectivamente.

Os embates entre representantes dos interesses ambientais – amplamente definidos pelos entrevistados como interesses difusos da sociedade – e aqueles que defendem os interesses particulares de grupos hegemônicos no âmbito do COMAM indicam que a sustentabilidade é um conceito em disputa que encontra seu correlato nos distintos interesses e visões de mundo acerca dos usos dos recursos ambientais representados nesta esfera institucional. A hegemonia dos setores imobiliário e da construção civil<sup>25</sup> no Município tem perpetuado uma visão da sustentabilidade subordinada ao modelo de desenvolvimento urbano adotado para Salvador e defendido pelo grupo político à frente do Poder Público Municipal. Sendo assim, a sustentabilidade ambiental como uma diretriz para as políticas ambiental e urbana presente encontra inúmeras restrições à sua implementação, especialmente quando se trata do uso e ocupação do solo urbano.

Ademais, o caráter da tensão permanente entre os grupos mencionados relaciona-se com a efetiva partilha do poder, reforçando a premissa de que a natureza conflituosa ou cooperativa vincula-se aos sentidos que a participação adquire no âmbito do COMAM. Deste modo, os conflitos relatados nas atas do Plenário e entrevistas realizadas encontram “na partilha de poder seu foco mais ampliado” (DAGNINO, 2002, p.282). Repousa, portanto, nas distintas concepções sobre a natureza da ‘participação da sociedade civil’ os elementos centrais na configuração de distintos projetos políticos, como afirma Dagnino (2002). Este vínculo constitutivo torna-se ainda mais relevante diante do apelo constante à participação da sociedade civil nos processos de formulação e implementação das políticas públicas ambientais sob o ideário do desenvolvimento sustentável<sup>26</sup>. A construção de uma política ambiental gestada democraticamente exige colocar em debate os distintos interesses em disputa, o conteúdo, objetivos e estratégias da política e, sobretudo, a construção de uma cidade pensada a partir das múltiplas sustentabilidades existentes no ambiente urbano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os anos 90 marcaram a institucionalização do desenvolvimento sustentável, inflexão que tem como marco culminante a Rio-92, que recoloca em pólos não-antagônicos os defensores do desenvolvimento e do meio ambiente. A eleição da temática política e gestão ambiental centrada no desenvolvimento sustentável, aliás, noção aglutinadora das discussões, reúne sob si diferentes entendimentos que só ganham real significado

<sup>24</sup> Conclusões semelhantes foram apresentadas por Carneiro (2005) em rica análise sobre o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais-COPAM.

<sup>25</sup> A argumentação utilizada pelas entidades da sociedade civil na apelação cível contra o IBAMA, IPHAN, CRA, Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores de Salvador ilustra esta argumentação: “(...) 4. A Cidade Baixa é sítio histórico tombado pelo IPHAN, declarado pela UNESCO como patrimônio da humanidade, cujas características arquitetônicas e urbanísticas estão concretamente ameaçadas pela iminência de elevação linear do gabarito de altura do bairro do Comércio, autorizada por intermédio da Emenda Parlamentar nº 249, ilegalmente incorporada ao Anexo 3 da Lei 7.400/2008, com vistas especialmente à implantação do Hotel Hilton naquela localidade. 5. Muito longe de inferências abstratas e desprovidas de mínima concretude, a exordial é contundente em debulhar a trama engendrada pelo Grupo IMOCOM em parceria com agentes dos Poderes Executivo (municipal, estadual e federal) e Legislativo Municipal, com o objetivo de legalização dos interesses mercantis daquele” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p. 06).

<sup>26</sup> Tal princípio encontra-se presente nos instrumentos e arcabouço legal da Política Nacional de Meio Ambiente, institucionalizada por meio das audiências públicas, conselhos gestores, fóruns participativos e outros. No entanto, em virtude dos embates entre projetos políticos distintos, a participação assume diferentes significados entre os grupos que a disputam nos espaços institucionais de formulação da política ambiental.



quando referidos aos projetos políticos que o consubstanciam. Configura-se, portanto, como um campo permanente de disputa em torno da hegemonia da política ambiental, elucidando, deste modo, como a institucionalização de um conceito pode se transformar em uma poderosa ferramenta no debate político, marcado por projetos políticos e interesses distintos, muitas vezes contraditórios.

Os embates em torno da sustentabilidade ambiental no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM relacionam-se basicamente com a concessão das licenças ambientais, aliás, principal atividade do Conselho, como evidenciado nas atas e nas entrevistas realizadas. Os conflitos entre os grupos que defendem visões distintas acerca dos recursos naturais e ambientais na Cidade representam as diferentes versões acerca do papel que a sustentabilidade ambiental exerce na cidade e encontra seu correlato nos projetos políticos que orientaram a ação e as escolhas dos membros conselheiros. De um lado, os “interesses ambientais” qualificados pelos entrevistados como difusos na sociedade e, por outro, os interesses de grupos hegemônicos no Conselho. Em outros termos, essas disputas recolocam o debate sobre as reais possibilidades de conjugar interesses econômicos e meio ambiente nesse espaço institucional, diante da hegemonia do capital imobiliário e do setor da construção civil no modelo de desenvolvimento urbano defendido para Salvador. Ressalta-se que esse projeto reveste-se de um discurso com dimensões de ordem pública e pretensamente voltado para a proteção dos recursos naturais.

A sustentabilidade vincula-se ao conjunto de crenças, práticas políticas, interesses representados pela diversidade de agentes/grupos que compõem a heterogeneidade da própria sociedade civil, aliás, espaço de luta pela hegemonia, e do Estado no âmbito do COMAM. No entanto, a ação concertada entre grupos que defendem interesse privados e o Poder Público Municipal tem conseguido afirmar uma concepção pragmática de sustentabilidade ambiental, subordinada à política urbana e voltada para atender os interesses de grupos específicos. Ademais, os conflitos entre a sociedade civil e o Estado no âmbito do COMAM retrataram, ainda, as diferentes estratégias utilizadas para garantir o equilíbrio político e neutralizar os conflitos, os desafios e limites inerentes à proposição de políticas públicas ambientais de natureza participativa, as dificuldades e potencialidades do aprendizado democrático-participativo que podem advir de tais experiências e a difícil e complexa disputa em torno da representatividade dos interesses denominados difusos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. ACSELRAD, Henri (org). Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
2. ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Cultura, cidadania e democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.) Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
3. ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Licenciamento Ambiental e Legislação**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2002.
4. BRASIL. **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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938compilada.htm>>. Acesso em: 22 de fev. 2008.
5. BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. CAVALCANTI, Clóvis (org.) 2.ed. São Paulo: Cortez; Recife/PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1998, p.29-39.
6. CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da “política ambiental” mineira. In: ZHOURI, Andréa; LASCHESFI, Klemens, PEREIRA, Doralice Barros (orgs). In: **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.65-88.
7. CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em 01 de jul. 2008.
8. COSTA, Heloisa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: **Conflitos ambientais no Brasil**. ACSELRAD, Henri (org). Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Fundação Heinrich Boll, 2004, p.195-216.
9. COUTINHO, Carlos Nelson **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.





10. COUTINHO, Carlos Nelson, **Democracia: Um conceito em disputa**. Rio de Janeiro, 2005. Não publicado.
11. DAGNINO, Evelina. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, n.15, jan./abr. 2005.
12. DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. DAGNINO, Evelina (org.) São Paulo: Paz e Terra, 2002.
13. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
14. FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. MANOEL, Marise (trad.). Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.
15. GRAMSCI, Antonio. Introdução ao estudo da filosofia e do materialismo histórico. In: **A concepção dialética da história**. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
16. GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
17. GUIMARÃES, Roberto Pereira. Desenvolvimento Sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Berta Becker e Mariana Miranda (orgs). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
18. MACHADO, Maria Helena Ferreira. Urbanização e Sustentabilidade Ambiental: questões de território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n.3, p.81-94, out. 2000.
19. MILIBAND, Ralph. Elites econômicas e classe dominante. In: **O Estado na sociedade capitalista**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
20. NOBRE, Marcos. Desenvolvimento Sustentável: origens e significado atual. In: **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Ed. IBAMA, 2002, 368p.
21. **Nosso Futuro Comum/ Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1988.
22. PODER JUDICIÁRIO. **Apelação Cível nº. 2008.33.00.003305-8/BA**. Brasília: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2008. (Cópia da Nota Taquigráfica do Processo).
23. RAICHELIS, Raquel. Os conselhos de gestão no contexto internacional. In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. CARVALHO, Maria do Carmo A.A., TEIXEIRA, Ana Cláudia C.(orgs.) São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Pólis, 37)
24. RODRIGUES, Arlete M. Produção e Consumo *do e no* espaço. In: **Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1998.
25. SALVADOR. **Decreto nº. 16.940 de 10 de novembro de 2006**. Aprova o Regimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município do Salvador – COMAM. Salvador, Diário Oficial do Município, 13 de novembro de 2006.
26. SALVADOR. **Decreto nº. 18.464, de 12 de janeiro de 2008**. Nomeia para compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, no biênio 2008/2010 e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 13 de junho de 2008.
27. SALVADOR. **Lei nº. 3.601, de 18 de fevereiro de 1986**. Dispõe sobre as competências das Secretarias do Município, altera a estrutura das Secretarias que menciona, cria e extingue entidade, órgãos e cargos que especifica e dá outras providências. In: **1986 – Leis e Decretos**. Salvador: Diário Oficial do Município/Prefeitura Municipal do Salvador, (1986).
28. SALVADOR. Lei nº. 3.811 de 13 de novembro de 1987. Dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente do Salvador, da Secretaria do Meio Ambiente e Defesa Civil e dá outras providências. In: **1987 – Leis e Decretos**. Salvador: Diário Oficial do Município/Prefeitura Municipal do Salvador, (1990).
29. SALVADOR. **Lei nº.5.045 de 14 de agosto de 1995**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 16 de agosto de 1995.
30. SALVADOR. **Lei nº.7.400/2008, de 23 a 25 de fevereiro de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 23 a 25 de fevereiro de 2008.
31. SALVADOR. **Lei Orgânica do Município do Salvador**. Edição consolidada até a Emenda nº 21. Salvador, maio de 2006. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a\\_pdf/lei\\_organica\\_ba\\_salvador.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_ba_salvador.pdf) Acesso em: 10 jul. 2007.



32. SALVADOR. **Portaria nº. 005/2006**. Diário Oficial do Município. Salvador 23 de janeiro de 2006.
33. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
34. SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Algumas considerações acerca do conceito de sustentabilidade: suas dimensões política, teórica e ontológica. **Textos Didáticos**. Campinas, nº. 23, maio, 1996.
35. SCOTTO, Gabriela; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura; GUIMARÃES, Leandro Belinaso. Parte I – Desenvolvimento Sustentável: a história do conceito. In: **Desenvolvimento Sustentável**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
36. SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
37. SIMÕES, Maria Lúcia. **A Política Ambiental para Salvador: 1972-1997**. 2002.120f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
38. TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a Democratização das políticas públicas no Brasil. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. DAGNINO, Evelina (org.) São Paulo: Paz e Terra, 2002.
39. ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Ângela. Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. ZHOURI, Andréa; LASCHESFI, Klemens, PEREIRA, Doralice Barros (orgs). In: **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.89-116.
40. WOLFF, Francis. Esquecimento da política ou desejo de outras políticas? In: **Esquecimento da política**. Adauto Novaes (org.) Rio de Janeiro: Agir, 2007.