

**ASPECTOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE NO BRASIL**

**INSTITUTIONAL ASPECTS OF SUSTAINABILITY POLICIES IN BRAZIL**

**ASPECTOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLITICAS DE SUSTENTABILIDAD EN BRASIL**

**Agripa Faria Alexandre\***  
**Paulo José Krischke\***

**Resumo:**

Neste artigo descrevemos diferentes interpretações dos valores da sustentabilidade no processo democrático recente que vive o Brasil, durante o período de 1980 a 2006. O foco da argumentação é o arcabouço legal/institucional progressivamente criado para a promoção da sustentabilidade, no contexto do entendimento social em transformação, acerca da democracia e do desenvolvimento sustentável. Este foco sublinha os limites e controvérsias que orientam tanto as conceituações da democracia quanto as da sustentabilidade -- como parte de um processo continuado de construção institucional e democratização cultural. Ao mesmo tempo, assinalamos importantes mudanças práticas da sociedade civil e do governo, em termos de conceituação, tomadas de decisão, organização/mobilização social, e intentos de implementação efetiva, das políticas públicas destinadas ao meio ambiente.

**Palavras-chave:** sustentabilidade, meio ambiente, ONGs, políticas ambientais e financiamento de projetos.

**Abstract:**

This is an account of different approaches to the values of sustainability during the Brazilian process of democratization from the early 1980s to 2006. Its focus lies on the evolving norms for state promotion of sustainability, vis-à-vis the changing definitions and practices about democracy and sustainable development within society. This focus underlines the limits and controversies that orient the definitions of democracy as well as of sustainability -- as part of an ongoing process of institutional building and cultural democratization. The report stresses crucial practical changes in both State and society, related to the understanding, decision-making, social mobilization/organization, and attempted implementation, of environmental public policies.

---

\* Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pesquisador e diretor do Instituto de Ecologia Política (IEP). E-mail: [agripa@udesc.br](mailto:agripa@udesc.br)

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de York (Canadá), Professor do Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da UFSC e Pesquisador do CNPq. E-mail: [krischke@cfh.ufsc.br](mailto:krischke@cfh.ufsc.br)

**Keywords:** sustainability, environmental; NGOs; environmental state policies and financial support projects.

**Resumen:**

Este artículo describe diferentes interpretaciones de valores de la sustentabilidad en el proceso democrático reciente que vive Brasil, durante el período de 1980 a 2006. El foco de la argumentación es el fundamento legal/institucional progresivamente creado para la promoción de la sustentabilidad, en el contexto del entendimiento social en transformación, acerca de la democracia y del desarrollo sustentable. Este foco subraya los límites y controversias que orientan tanto los conceptos de democracia cuanto los de sustentabilidad -- como parte de un proceso continuado de construcción institucional e democratización cultural. Al mismo tiempo, señala importantes cambios prácticos en la sociedad civil y en el gobierno, en términos de conceptualización, tomadas de decisión, organización/movilización social, e intentos de implementación efectiva, de las políticas públicas destinadas al medio ambiente.

**Palabras-clave:** sustentabilidad; medio ambiente; ONGs; política institucional de medio ambiente y agencias de financiamiento para proyectos de medio ambiente.

**Introdução**

A idéia de democracia como a de um governo baseado na dominação consentida permite, entre outras coisas, divisar a articulação entre valores morais que são afirmados na esfera pública. Contudo, como a democracia é por definição controvertida, (HABERMAS, 1997) também essa articulação de valores é muitas vezes ambígua, e até contraditória. Numa grande demonstração dessa articulação, em meados da década de 1980, a redemocratização do Brasil estabeleceu que os processos sociais estariam orientados pelo respeito à sustentabilidade -- termo que ostenta caráter polissêmico, com diferentes sentidos conforme o interlocutor (BELL, 2000). Naquele momento, o Congresso Nacional promulgou uma série de leis ambientais de garantia à proteção da sustentabilidade<sup>1</sup>. Entre as normas ambientais existentes no Brasil, podem-se destacar aquelas que têm sido enfocadas como princípios de sustentabilidade:

---

<sup>1</sup> A Política Nacional de Meio Ambiente é uma lei do início da década de 1980, especificamente de 1981 (Lei n. 6.938, de 31.08.1981). A lei da ação civil pública que regulamenta a proteção aos direitos sociais e ambientais no Brasil é de 1985 (Lei no. 7.345, de 24. 07.1985). Por ocasião da constituinte, destaca-se a Mobilização da Frente Nacional de Ação Ecológica que resultou num capítulo dedicado ao meio ambiente na carta magna. Para uma via interpretativa atualizada sobre essas leis consultar as seguintes obras: **Direito ambiental constitucional** (São Paulo: Malheiros, 1994), de José Afonso Silva; **Direito ambiental brasileiro** ( São Paulo: Malheiros, 2000, 8ª. edição), de Paulo Affonso Leme Machado; e **Os 'novos'direitos no Brasil: natureza e perspectivas** (São Paulo: Saraiva, 2003), organizado por Antonio Carlos Wolkmer e José Rubens Morato Leite.

- 1) Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal (art. 225, 1º., Constituição Federal);
- 2) Princípio da prevenção e da precaução (art. 225, 1º. III, Constituição Federal; Resolução no. 01/ 86 - dispõe sobre a Avaliação de Impacto Ambiental);
- 3) Princípio da informação e da notificação ambiental (art. 6º, 3, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente);
- 4) Princípio da educação ambiental (art. 225, 1, VI, Constituição Federal);
- 5) Princípio da participação popular e atuação dos órgãos colegiados (Resolução 1/ 86 do CONAMA para Avaliação de Impacto Ambiental na fase de comentários e audiência pública);
- 6) Princípio da responsabilidade da pessoa física e jurídica ( Lei n. 9.605/ 98);
- 7) Princípio do desenvolvimento sustentado (art. 225, *caput*, Constituição Federal);
- 8) Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação ao direito privado (art. 5, XXIII, 170, III, VI, 186, II, da Constituição Federal);
- 9) Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente (art. 225, Constituição Federal).

Note-se que esses princípios exibem grande diversidade de origens e propósitos, desde aqueles que estabelecem a normatividade inaugural de um novo Estado de Direito (#1, 6, 7, 8, 9), até aqueles que derivam de demandas e conflitos específicos e emergentes no trato da questão ambiental (#2, 3, 4, e 5). A constituição democratizante de 1988 tem sido muitas vezes considerada uma "colcha de retalhos" que abriga declarações de intenção e conflitos de interesse de difícil, senão impossível, realização (KRISCHKE, 2001: 47-67). Mas a inauguração normativa da esfera pública no Brasil está permitindo reconhecer a força relativa dos diferentes "*stakeholders*", em seus esforços (muitas vezes conflitivos) para implementar uma processo de sustentabilidade ambiental e desenvolvimento político no país.

Por exemplo, o desafio institucional brasileiro de demarcar áreas ambientais, áreas indígenas, quilombolas e extrativistas, bem como o de incrementar o desenvolvimento de políticas públicas específicas dentro dessas áreas tem dado sinais de vitalidade. A despeito das controvérsias sobre melhorias que deveriam estar sendo implementadas, os diagnósticos emitidos pelos governos, agências especializadas, universidades e institutos

de pesquisa já demonstram um reconhecimento de mudança de foco sobre o entendimento da vida democrática no Brasil, o qual pode ser enunciado como um interesse que está na direção da correção de erros históricos cometidos contra a natureza e contra populações que vêm sofrendo com os impactos negativos das políticas de industrialização do país (ABERS & JORGE, 2005: 116-119; COLAÇO, 2003: 93-97).

Neste artigo, descrevemos os diferentes modos de incorporação dos valores de sustentabilidade no processo democrático recente que vive o Brasil. A análise está centrada na experiência contemporânea brasileira durante o período de 1980 a 2006. O centro de nossa argumentação gira em torno da pertinência e legitimidade da discussão sobre o arcabouço institucional estatal e inter-estatal como marco de construção da ancoragem para a proteção da sustentabilidade, assim como sobre o entendimento de referência normativa da democracia como significado de reflexividade das práticas sociais que absorveram a idéia da sustentabilidade.

De saída, assumimos nosso campo de análise com a idéia de que a democracia está imbricada com a busca da sustentabilidade porque esta impõe obstáculos aos seus valores, notadamente à economia de mercado, ao individualismo, às regras jurídicas de direitos de propriedade (como as leis ambientais), enfim, a todas as regras do jogo democrático, tornando eventualmente a governança nacional e internacional condicionadas aos critérios de sustentabilidade.

Dessa forma, a democracia não é analisada aqui no seu aspecto intrínseco correspondente aos seus mecanismos de funcionamento do sistema ou regime de governo. Tampouco podemos detalhar neste espaço a análise específica da correlação de forças, entre os diferentes "*stakeholders*" que disputam no país os valores da sustentabilidade. Importa ressaltar que chefes de estado e partidos políticos têm que lidar com a problemática ambiental e aí assumem opções de valor quanto à sustentabilidade planetária. Portanto, o estudo enfoca a política brasileira contemporânea no seu aspecto essencialmente prático-moral, com respeito à predisposição dos governos e da sociedade civil a assumirem o desafio de lidar com a questão da sustentabilidade.

### **Os partidos políticos e a sustentabilidade**

A questão ambiental ganhou os partidos políticos. Partidos com as mais diversas orientações políticas passaram a utilizar um discurso de defesa do desenvolvimento sustentável, embora numa demonstração de absorção tópica e superficial da questão. As diferenças ideológicas entre partidos ainda permanecem ligadas, em maior e menor medida, ao nacionalismo, ao liberalismo político e econômico, ao comunismo, ao socialismo e à social-democracia. Nestas correntes, a questão da sustentabilidade entra como um componente a ser gerido pelo Estado, no caso dos partidos de orientação nacionalista e comunista como o PSB, PDT, PTB, PC do B; pelo mercado e pelo Estado, no caso do PP, PL, PFL, PPS, PSDB e PMDB; pelo estado, mercado e sociedade civil organizada, no caso do PT. O PV apresenta uma orientação híbrida que varia conforme suas alianças, fato que também acontece ocasionalmente com o PT. Estas variações retratam não apenas as incertezas e debilidades programáticas da representação político-partidária (e do sistema de partidos) e sua corporificação em políticas públicas. Elas também revelam a lenta e precária (embora constante) evolução da consciência ambiental na sociedade (ver a pesquisa sobre "O que os brasileiros pensam sobre a biodiversidade", MMA, 2006).<sup>2</sup>

### **Ministério Público e o trabalho das ONGs ambientalistas**

A esfera do Ministério Público tornou-se um *locus* comum de discussão de temas ambientais os mais diversos, e os vários estados da federação, assim como alguns municípios há mais de 20 anos, têm empreendido esforços para a constituição e desenvolvimento de políticas ambientais multisetoriais (ALEXANDRE, 2004a). Em paralelo, alguns entes das três esferas do poder executivo (união, estados e municípios) têm criado e gerido conselhos consultivos e deliberativos de políticas ambientais. Tais esforços são, no entanto, isolados, se forem levados em conta os números dos municípios brasileiros ainda carentes de ações ambientais<sup>3</sup>. Apesar disso, desde 1990 o

---

<sup>2</sup> Por exemplo: "Há uma percepção fragmentada: as pessoas associam questões ambientais à proteção de florestas e espécies, sem se dar conta da gravidade de problemas igualmente ambientais, com que convivem diariamente", como "falta de saneamento, coleta de lixo, tratamento de água e enchentes". Denise Humú, WWW/Brasil. ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br))

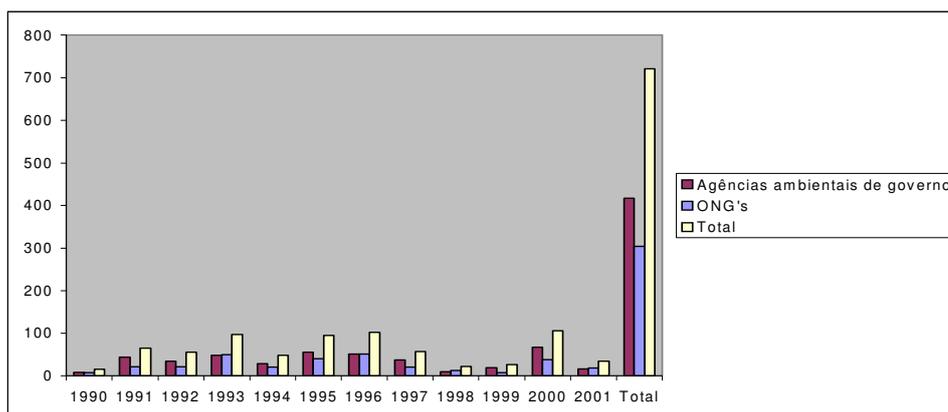
<sup>3</sup> Para um estudo detalhado, consultar pesquisa do IBGE intitulada *Perfil dos municípios brasileiros*, e, especial, o seu *Suplemento de meio ambiente*. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

Ministério do Meio Ambiente do Brasil vem destinando fundos financeiros para a alocação em projetos ambientais setoriais.

Em pesquisa realizada (ALEXANDRE, 2003) sobre o papel de atores sociais do ambientalismo na busca de apoio financeiro junto ao Fundo Nacional de Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente (FNMA/MMA), destacam-se os projetos de demanda espontânea (quer dizer, sem temas e interesses previamente determinados) apoiando entidades ambientalistas e agências ambientais de governo (prefeituras, universidades, secretarias de estado, etc.), entre os anos de 1990 e 2001. O gráfico abaixo ilustra o conjunto de projetos apoiados. A diferença observada no período estudado está entre 304 projetos executados pelas ONGs ambientalistas diretamente (quer dizer, sem parcerias) e 721 projetos financiados para entidades governamentais. A quantidade dos projetos apoiados e o envolvimento de sociedade civil e agências ambientais de governo com a questão ambiental, num canal democrático de decisão de políticas públicas geridas de forma descentralizada, demonstram haver surgido, entre setores heterogêneos da sociedade brasileira, uma cultura de participação política espontânea, clara e operacional na persecução de fins de interesse direto dos participantes (ALEXANDRE, 2003: 113).

### GRÁFICO Nº01

PROJETOS APROVADOS PARA AS AGÊNCIAS AMBIENTAIS DE GOVERNO E  
O SETOR DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS AMBIENTALISTAS  
FNMA/MMA  
PERÍODO 1990 – 2001.



Em sendo demandas espontâneas, os dados do gráfico apontam não apenas para uma necessidade de reconhecimento do papel do Estado como promotor de facilidades e

indutor de participação política descentralizada. Neste caso, as ações ambientalistas tomadas em separado fizeram-se também notar no aspecto quantitativo e qualitativo. O gráfico ilustra que, em números, elas são significativamente equiparadas às ações desenvolvidas juntamente com agências ambientais de governo em todo o período. Em termos qualitativos, Alexandre percebeu ainda uma variabilidade de correntes políticas do ambientalismo a buscar, com o auxílio dos recursos oferecidos, a afirmação de suas diferenças e pontos de vista<sup>4</sup>.

As diferenças políticas da ecologia no Brasil observadas pelo mesmo estudo de Alexandre separam grupos com orientação antropocêntrica de grupos com orientação ecocêntrica. No primeiro caso, estão as correntes da tradição do pensamento liberal, socialista e conservador. A tradição liberal entende a natureza como recurso, passível de ser dominada e gerida pelo mercado. Os ambientalistas liberais defendem um mercado disciplinado pelas exigências de controle ambiental, certos da existência de um público consumidor que demanda por produtos ecológicos. A linha socialista ecológica defende um mercado regulado pelo Estado e uma política de justiça social e ambiental. Os conservadores da ecologia defendem políticas restritivas de uso de áreas verdes e onde populações tradicionais estão abrigadas. Na outra ponta da ecologia, os ecocêntricos destacam-se também pela mesma defesa dos interesses políticos conservacionistas. No entanto, alguns ecocêntricos estão também preocupados em defender valores próximos ao anarquismo. Neste caso, notamos ações orientadas segundo o padrão do movimento ecológico *Greenpeace*, muito atuante no Brasil.

### **Articulações institucionais e políticas descentralizadas de participação**

Na esteira dos trabalhos do Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Ciência e Tecnologia, o Ministério da Educação, o Ministério da Cultura e várias instituições bancárias estatais e internacionais dispõem de recursos financeiros para serem alocados em projetos ambientais de iniciativa de universidades, empresas e autarquias estatais.

---

<sup>4</sup> Dois trabalhos de Alexandre citamos como referência de estudo e aprofundamento: **Ambientalismo político, seletivo e diferencial no Brasil** (Tese de Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina/2003. Disponível no website do programa: [www.cfh.ufsc.br/~dich](http://www.cfh.ufsc.br/~dich) 2) As várias correntes políticas da ecologia no Brasil, contido em: **Juventude, cidadania e meio ambiente: subsídios para a elaboração de políticas públicas**. Publicação do Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2006.

Em estudo recente, publicado na Revista *Ambiente&Sociedade* (dezembro de 2005), editada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da UNICAMP, Rebecca Abers e Karina Dino Jorge detalharam os motivos institucionais e do público brasileiro em geral pelo interesse de formação e participação em comitês de gestão da água no Brasil, mesmo antes que a Política Nacional dos Recursos Hídricos determinasse a obrigatoriedade da gestão descentralizada da água no país ( art. 21 da Constituição Federal e Lei no. 9.437, de 1997, 'Lei das Águas'). Os dados levantados no estudo de abordagem relacionam a existência de 100 comitês de bacia no Brasil, revelando riqueza de detalhes ao mostrar, principalmente:

- i) interesses diversos sobre a possibilidade de que as políticas que modificarão a estrutura de incentivos sejam futuramente implementadas, especialmente no que diz respeito à cobrança pelo uso da água;
- ii) a necessidade generalizada, na atualidade, de se criar instâncias de negociação entre múltiplos atores (*stakeholders*) em torno de problemas relacionados à temática variada da água;
- iii) a especialidade técnica e o saber dos peritos em acreditar ser melhor a atuação no sistema de gestão por bacia; e
- iv) a crescente legitimidade social e política da gestão participativa (ABERS&JORGE, 2005:119).

A institucionalização da questão ambiental tem reorientado a democracia brasileira para o reconhecimento de novos desafios. Salvo poucas exceções, as orientações pretéritas existentes sobre desenvolvimento econômico eram orientações carregadas de uma positividade absoluta no que diz respeito ao consumo ilimitado da natureza, compreendida esta como abundante e exuberante (PÁDUA, 1987). Para ficar apenas no século XX, desde Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e os militares o discurso oficial da república brasileira teve refletido sempre a idéia de um país com a predisposição para o crescimento exponencial, firmado na convicção de que a preocupação com a preservação ambiental era um tema relacionado apenas com os países ricos que já tinham alcançado o bem-estar econômico e material.

O governo de Fernando Collor trouxe uma inflexão substancial no arranjo político institucional a partir do momento em que o Brasil já tinha optado, desde a presidência de José Sarney, por ser o anfitrião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992.

### **Interesses divergentes**

O tema da democratização do espaço público associa-se ao tema da sustentabilidade de forma heterogênea, como ocorre com outros temas que circulam numa sociedade dividida por classes e interesses sociais divergentes. O modelo atual de desenvolvimento econômico é certamente o maior produtor da crise ambiental. A relação entre efeito estufa e desigualdades sociais é algo direto e local, e não apenas relacionado com políticas globais. Numa sociedade democrática existem lutas concretas pelo acesso a bens públicos, como no caso do acesso à água (nascentes, fontes limpas de consumo, etc.). Por certo, esta disputa está centralmente referida à definição dominante do que seja meio ambiente, sustentabilidade, etc. (KRISCHKE, 2004)

Os casos de lutas de defesa do meio ambiente são responsáveis por introduzir princípios democráticos nas relações sociais mediadas pela dependência à natureza. A democratização da questão ambiental no Brasil tem sido observada segundo vetores de institucionalização. AcseLRD identifica exemplos deles que funcionam também como elementos centrais das lutas ambientais. Podem ser citados: 1) a igualdade no usufruto dos recursos naturais e na distribuição dos custos ambientais do desenvolvimento; 2) a liberdade de acesso aos recursos naturais, respeitados os limites físicos e biológicos da capacidade de suporte da natureza; 3) a solidariedade entre as populações que compartilham o meio ambiente comum; 4) o respeito à diversidade da natureza e aos diferentes tipos de relação que as populações com ela estabelecem; e 5) a participação da sociedade no controle das relações entre os homens e a natureza' (ACSELRD, 1992:19).

### **Tendências históricas**

A institucionalização política da problemática ambiental não corresponde à recepção acrítica de novos valores. O estudo de tendências históricas na cultura e nas políticas públicas brasileiras nos permite perceber uma orientação casada com interesses enraizados. Estudos pontuais demonstram que a temática da sustentabilidade difundiu-se rapidamente como objeto de preocupação social, ao mesmo tempo em que passou a servir também com uma perspectiva original para se lidar com problemas já existentes. A questão ambiental foi tomada, por exemplo, como defesa de belas paisagens, como florestas, em lutas jurídicas entre condomínios residências e moradores de favelas, ou entre empresas imobiliárias e pescadores artesanais em espaços de lagoas e praias. (FUKE, 1997; ALEXANDRE, 2004). Velhos e novos interesses têm sido mobilizados, e às vezes incentivados, a partir da questão ambiental. (KRISCHKE, 2004).

Em paralelo a esta situação, é importante observar que, em face da franca visibilidade das dimensões da crise ambiental global, a dinâmica da institucionalização da questão ambiental no Brasil segue, principalmente desde os anos de 1990, um paralelo de mudança de valores e de mudanças sociais e econômicas de forma estruturante. A sociedade brasileira que se define na contemporaneidade é uma sociedade que se organiza em torno de projetos coletivos ao mesmo tempo em que as instituições políticas existentes as dinamizam para tanto. No primeiro caso, encontram-se os atores sociais preocupados com a adoção de novos estilos de vida e no segundo caso aparecem as novas instituições públicas redefinidas pelas forças da economia global e dos acordos do país com o FMI, que intensificam mudanças sistêmicas na institucionalidade brasileira.

Nessa nova lógica, são fortalecidos alguns grupos com atuação nacional, regional e local que conseguem estabelecer com as fontes gestoras do governo apoio de investimento financeiro para o desenvolvimento de projetos de sustentabilidade. A Petrobrás, por exemplo, desponta como a maior empresa de fundos de investimento em projetos ambientais no Brasil<sup>5</sup>. Tal estratégia é marcada por laços de precariedade com respeito às relações de trabalho. Muitas vezes, os projetos têm servido para abrigar quadros de especialistas de recém-formados (bacharéis, mestres e doutores) das universidades brasileiras e mesmo de estudantes de segundo e terceiro grau que encontram nesses projetos uma maneira de escapar do desemprego.

---

<sup>5</sup> A esse respeito, consultar a própria publicidade da empresa em seu portal na internet.

## **Novos atores do ambientalismo e tendências de gestão governamental**

Há casos também em que a dinâmica de institucionalização da questão ambiental vem favorecendo o diálogo de aproximação de grupos sociais sem nenhuma experiência prévia importante com a vida política. O alvo preferencial desses projetos pesquisados são categorias sociais apartadas da vida cidadina como ex-sem terras assentados, ribeirinhos ligados ao movimento dos seringueiros, ou mesmo parceiros urbanos de vida afastada, como é o caso de pescadores, roceiros e extratores que habitam a faixa litorânea da Mata Atlântica (FERREIRA, 1999: 46-47).

Há, portanto, uma atividade da sociedade civil ambientalizada que é para-institucional. Isso ajudou a delimitação de um campo especificamente ambiental nas últimas duas décadas no Brasil, uma vez que os movimentos ambientalistas abandonaram também estratégias de denúncia e alvos específicos de embate no campo político, a partir do momento em que se sentiram motivados a participar da vida institucional brasileira quando ocorreu, de fato, a consolidação da abertura política (FERREIRA, 1999: 50; ALEXANDRE, 2000).

Deve-se perceber com alguma restrição o diagnóstico positivo de conquista de espaço da sociedade civil na nova institucionalização em curso na última década. Em geral, observa-se apenas como vitória das ONGs a existência de sua dinâmica de trabalho e não se destaca precariedades e nem o encobrimento de situações que nelas podem ocorrer. Por exemplo, como notado acima (ALEXANDRE, 2003) não se sublinha a diversidade e os conflitos de interesse entre os setores da sociedade que disputam a alocação de recursos ambientais do governo.

Na última década, houve um aumento acelerado de problemas ambientais, especialmente daqueles relacionados com as áreas urbanas, como favelização, carência nos serviços de abastecimento de água e de esgoto e intensa especulação imobiliária nas faixas litorâneas<sup>6</sup>. Muitas vezes os principais setores sociais afetados por esses problemas não são sequer consultados para a resolução dos seus problemas, embora a legislação urbana em vigor estipule expressamente o seu caráter participativo.

As políticas públicas dos governos brasileiros do período recente, de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva, podem ser identificadas, no entanto, como

---

<sup>6</sup> A esse respeito, consultar dados do último censo demográfico brasileiro do IBGE (2000).

políticas com alguma capacidade de diminuição das diferenças sociais. O relatório da ONU sobre Desenvolvimento Humano de 2003 relata um aumento no Índice de Desenvolvimento Humano para o país. Para a ONU, o Brasil é o país que galgou mais posições na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desde 1975. Foram 16 pontos ganhos ao longo de 26 anos, levando o país à 65<sup>a</sup> posição. Nas políticas voltadas para o atendimento das necessidades sociais e nas políticas compensatórias dos governos FHC e Lula houve realmente um avanço significativo de direcionamento de atitude, mas há muito mais por fazer ainda.

O papel estatal tem sido ainda um papel de incremento da atividade de desenvolvimento industrial, criação de empregos e de controle da inflação. Nesses governos, a sustentabilidade é percebida como uma política setorial de controle do desmatamento, proteção de áreas e reservas ambientais e de incentivo ao turismo ecológico. Numa hierarquia de escala, a via estatal da democracia associada à sustentabilidade poderia ser aferida como uma via de baixa ou fraca capacidade de transformação da lógica de domínio da natureza, em face da hegemonia de poder do sistema capitalista promotor das desigualdades sociais e dos problemas ambientais. Em muitas declarações oficiais, os governantes manifestam uma preocupação com o desenvolvimento sustentável, mas quando referem-se concretamente a projetos de desenvolvimento, não hesitam em considerar a questão ambiental como um 'entrave'. A esse respeito, podemos citar os casos recentes de duplicação de estradas, construções de usinas hidrelétricas e termoelétricas, além das discussões sobre o plantio de sementes modificadas geneticamente.

Fatos como esses demonstram a heterogeneidade tanto dos órgãos estatais como dos setores da sociedade civil que se referem à questão ambiental. A força relativa dos "*stakeholders*" que influenciam essas decisões tem sido, e continuará sendo, decisiva, para que se conquiste uma maior unidade e coerência nas políticas ambientais.

### **A nova política internacional brasileira para a sustentabilidade**

A via brasileira de institucionalização da sustentabilidade em termos inter-estatais apresenta-se como uma estratégia de política internacional de adequação à problemática ambiental global. Em que pese as ações do ambientalismo internacional de denúncia de

problemas ambientais ligados ao desflorestamento da Amazônia e aos conflitos ali existentes, como o que vitimou Chico Mendes (em Xapuri, no Estado do Acre, em 22 de dezembro de 1988), o nexos entre democracia e sustentabilidade global vem sendo forjado recentemente como um novo alinhamento da política externa brasileira rumo à cooperação econômica e tecnológica dentro de um escopo de ação global muito mais cooperativo do que conflitivo (comparado com a época da guerra fria). O Brasil é destaque em política externa por conduzir esforços de liderança em temas como mudanças climáticas, reservas de patentes de conhecimento tradicional e conservação da biodiversidade.

A atividade institucional brasileira está aliada a inúmeras redes de cooperação econômica, científica e tecnológica do exterior. A ONU (representação brasileira) é destaque em atividades de parcerias pluri-institucionais. Entre os programas em atividade, destaca-se o Programa de Desenvolvimento (PNUD), em 9 linhas de trabalho (pobreza e desigualdade; meio ambiente; raça; educação e cultura; saneamento; segurança e justiça; administração pública; cidadania; e energia) e o Programa de Meio Ambiente (PNUMA), com destaque para o Projeto do Milênio. Em todas estas ações funcionam em conjunto interesses associados de governo, empresas e grupos sociais os mais diversificados.

No espaço das articulações internacionais, embora desprovido de todas as formalidades, é destaque o papel que está tendo a sociedade civil organizada como um novo ator institucional. Na condição de ONGs com representações e delegados nomeados para eventos patrocinados pela ONU, a importância do papel dos movimentos ambientalistas internacionais aponta para uma clivagem no entendimento tradicional das ciências sociais. O estudo de Liszt Vieira, denominado **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização** (Rio de Janeiro, Record: 2001) identifica pontualmente as mudanças que vêm ocorrendo. Para Vieira, o fim da guerra fria trouxe uma redistribuição do poder entre Estados, mercados e sociedade civil. Além de perderem autonomia numa economia globalizada, os governos nacionais estão partilhando poderes – inclusive papéis políticos, sociais e de segurança, no âmago da soberania – com as empresas, as organizações internacionais e grupos de cidadãos conhecidos como ONGs. Os princípios do sistema de Vestfália (1648), baseados nas fronteiras territoriais e na autoridade secular e suprema dos Estados, estão se dissolvendo. Assuntos como recursos e ameaças naturais, informação, cultura popular têm influenciado vidas e

economias com pouca consideração quanto às fronteiras políticas. Padrões internacionais de conduta estão começando a substituir gradualmente as reivindicações de singularidade nacional ou regional; mesmo os Estados mais poderosos são compelidos pelo mercado e pela opinião pública internacional (VIEIRA, 2001: 208).

A dimensão internacional da democracia envolve um processo de participação considerável de pessoas e de estratégias. Segundo Bill Pace, do Movimento Federalista Mundial, a Cúpula da Terra, a Conferência da Rio-92, é, com certeza, o ponto culminante deste processo. Na conferência do Rio houve um número maior de cidadãos do que de representantes de governo. Já para Peter Padbury, ex-coordenador do Fórum Internacional de ONGs, existe não apenas o envolvimento em número mas também com poder de decisão. Para ele, as ONGs desempenham um papel relevante no que foi considerado um dos processos mais importantes dos últimos anos, que foi o Painel sobre Florestas, no qual atuaram como se fossem governos. Foram convidadas, tiveram dez assentos e podiam dizer o que quisessem que integrava parte do texto. No processo do Habitat, as ONGs estavam no bureau, e foram levadas em consideração na hora do voto (VIEIRA, 2001: 207).

A participação brasileira na esfera global nos anos de 1990 foi moldada por quatro desafios. Em primeiro lugar, o da aceitação das interferências impostas pela política global ao princípio da soberania nacional. Em segundo lugar, o de assumir claramente a decisão de disputar posição permanente no Conselho de Segurança da ONU quando da oportunidade de haver a sua ampliação no número de representantes oficiais (uma questão que existe como um certo consenso internacional). Em terceiro lugar, o de fortalecer o Mercosul como uma estratégia de estabelecer uma melhor integração internacional na economia global. Em quarto lugar, o de acentuar o suporte brasileiro aos princípios do universalismo e do contratualismo em questões como direitos humanos, equidade social e meio ambiente. Estes quatro desafios marcam uma clivagem na política externa brasileira, contrária à perspectiva anterior existente, que esteve assente entre os anos de 1970 e 1980, quando então o país baseava sua inserção internacional em princípios como o da soberania nacional absoluta, ao mesmo tempo em que desejava tornar-se uma grande potência na arena global, inclusive visando estabelecer-se como uma forte potência militar (VIOLA&LEIS, 2001: 15).

Esta clivagem marca a passagem do país, a partir do nacionalismo autoritário da ditadura militar, no contexto da guerra fria, a um posicionamento democrático no concerto das nações, onde se debatem os caminhos e alternativas da globalização, com a participação crescente da sociedade civil organizada. Desde então, a face estatal e interestatal do processo de junção entre valores democráticos e valores de sustentabilidade tem marcado a dinâmica da política externa brasileira. A política de integração entre representações oficiais e de ONGs ambientalistas brasileiras tem sido implementada desde 2000. Em janeiro de 2001 teve seu momento de maior destaque com a edição do 1º Fórum Social Mundial, em Porto Alegre -- que com os demais eventos desse tipo tem inserido as iniciativas das ONGs nos debates públicos sobre a democracia mundial.

A temática das mudanças climáticas tem relacionado, de forma surpreendente, a democracia à questão da sustentabilidade. A primeira demonstração de união partiu da assinatura da Convenção sobre Mudanças Climáticas, durante a ECO-92 no Rio de Janeiro. O protocolo de Kyoto, discutido em 1997, mobilizou a opinião pública mundial em torno da questão sobre a sua pertinência, principalmente porque os países signatários não encontravam mecanismos de consenso para a redução de emissão do dióxido de carbono. Somente em 2005 o Tratado de Kyoto foi assinado, com uma nova garantia dos países desenvolvidos de reduzir em 5%, até os anos de 2008 e 2012, os níveis de emissão de carbono, tomados pelas contagens de 1990. Espera-se que os países da União Europeia diminuam as suas emissões em 8%. O Tratado foi ratificado por mais de 55 países e por aqueles emissores responsáveis por mais de 55% de gases que causam o efeito estufa, que correspondem ao número de 38 países industrializados, juntamente com o Kazaquistão, Turquia e Belarus. Não participam do Tratado os EUA, maiores responsáveis pelas emissões do gás poluente, e a Austrália.

Os atuais objetivos traçados para atacar o problema do aquecimento global são muito criticados. Os cientistas têm declarado que reduzir em 5% a emissão dos países industrializados é muito pouco. Os especialistas falam em redução de 60% das emissões para se evitar as piores consequências do aquecimento global.

Por essa razão, discute-se que o protocolo não está tendo efeito prático. O papel dos países em desenvolvimento, no entanto, tem sido muito considerado, uma vez que eles podem contribuir para a estratégia de desenvolvimento limpo. Outra inovação do Tratado de Kyoto foi a proposta do Brasil de incentivar a redução de emissões de carbono

com a idéia de 'Mecanismo de Desenvolvimento Limpo', também conhecida como simplesmente 'comércio de emissões de carbono'. Este mecanismo funciona na base da compra e venda dos níveis de emissões dos gases que provocam o efeito estufa para cada um dos países que aderiram ao Tratado de Kyoto.

Na proposta do Brasil, os países muito poluidores podem comprar o direito de poluir, mitigando sua ação com a aplicação de atividades que aumentem a capacidade do ambiente absorver mais carbono. Entre as atividades recomendadas pelos signatários do tratado estão as de plantio e cultivo de árvores. Essas iniciativas têm tido boa acolhida e estão sendo implementadas principalmente nos países em desenvolvimento.

É importante pontuar, entretanto, que as discussões sobre mudanças climáticas estão passando ao largo de uma preocupação mais sistêmica. Nos fóruns internacionais, as discussões sobre a redução dos níveis de emissão de gases poluentes já tiveram preocupações maiores. A I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, por exemplo, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, iniciou com a proposta de parar literalmente o desenvolvimento. Esta proposta estava baseada no Relatório encomendado pelo Clube de Roma que ficou conhecido como 'Relatório Meadows', e que tinha o título sugestivo de '**Os limites do crescimento**'. Pela primeira vez, as nações participantes passavam a discutir os limites biofísicos do planeta e a polissemia do termo desenvolvimento. Estocolmo representou para a história da humanidade uma perspectiva de mudança de rumo, e em especial para a civilização ocidental, pois a conferência assumiu a importância de reconhecer que os padrões de desenvolvimento dos países ricos são insustentáveis.

Hoje parece haver uma perspectiva inversa de consenso, qual seja a de que os países ricos representam a sustentabilidade. Nesse sentido é que eles aceitam a redução nos níveis de emissão de gases poluentes, quando deveriam assumir a falácia da lógica econômica neoliberal. Este ponto é fundamental. O nexos entre sustentabilidade e lógica capitalista é impossível. No sistema capitalista a natureza é vista simplesmente como mercadoria e o clima está sendo tratado segundo a lógica da mercadoria. Os países signatários da Convenção sobre Mudanças Climáticas e, como consequência, do Tratado de Kyoto, têm justamente avançado muito pouco para enfrentar o problema do efeito estufa porque não demonstram propostas para reduzir a lógica de dependência de nossa espécie ao fetiche da mercadoria. Atacam as consequências e não as causas do

problema do planeta. E parece significativo que tenha partido justamente do Brasil essa proposta de "comércio de emissões de carbono" -- em que um país conhecido por suas políticas de conciliação de interesses conflitantes, tenta expandí-las internacionalmente -- com ampla aceitação no campo mundial.

Em recente relatório da ONU, divulgado por ocasião da realização, em Curitiba, da 8ª. Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, durante os dias 21 e 31 de março de 2006, apresentaram-se dados que colocam a humanidade como responsável pelo declínio de 40% das populações de 3.000 espécies nos últimos 25 anos. Segundo o *Panorama Global da Biodiversidade 2*, como é chamado o relatório da Conferência, apenas em 2 áreas houve melhorias: em quantidade de áreas protegidas e na qualidade da água em ecossistemas, num universo de 15 indicadores.

Segundo este *Panorama*, a exploração excessiva de peixes grandes do Atlântico Norte fez com que se perdesse 66% de sua população nos últimos 50 anos. Com relação às áreas marinhas, apenas 0,5% dos mares do mundo estão sob alguma forma de proteção. Sobre os manguezais (berçários naturais de milhares de espécies), os dados apontam para uma destruição de 35% nos últimos 20 anos. O mundo está perdendo 6 milhões de florestas primárias a cada ano desde 2000, sendo que, segundo o relatório, a América Latina responde por mais de 2/3 dessa queda. Os corais, que são berçários naturais da biodiversidade nos oceanos, passaram de uma cobertura de 50% para apenas 10% no Caribe nas últimas três décadas. Os dados absolutos de espécies registradas caíram 40% entre 1970 e 2000, sendo que as espécies que habitam regiões pantanosas, rios e lagos sofreram queda de 50%. Além disso, apenas 12% de 292 bacias hidrográficas estudadas não estão afetadas por represas e 52% das espécies de ave estão ameaçadas de extinção. Na atualidade, o estudo destaca que 20% é a demanda excedente de recursos frente à capacidade do planeta em renová-los. Entre os serviços que a biodiversidade nos fornece, como água limpa, recursos pesqueiros, polinização, regulação climática e capacidade da atmosfera de processar e eliminar poluentes, a maioria deles está comprometida.

É claro que todos esses fenômenos ocorrem também no Brasil, sendo este um dos países que mais têm contribuído para a destruição da biodiversidade. A vulnerabilidade do planeta é tamanha que o estudo aponta que a extinção de espécies é mil vezes mais rápida que em qualquer período da história anterior. O momento histórico tem levado, no

entanto, a iniciativas de louvor, com deliberações e tomadas de posição. Países de megabiodiversidade, como o Brasil, têm tomado iniciativas que demonstram que o papel da democracia relativo à sustentabilidade é preponderante para rever o curso da história moderna. No caso específico dos desdobramentos da 8ª Conferência, vale destacar a iniciativa de discutir a criação de um regime internacional de acesso e repartição de benefícios provenientes do uso da biodiversidade, a qual já vem sendo proposta desde a ECO-92. O regime regulamentaria o acesso aos recursos genéticos da biodiversidade, como plantas medicinais, e ao conhecimento tradicional ligado a estes recursos. O objetivo é regular a repartição dos benefícios financeiros provenientes da comercialização dos recursos genéticos, especialmente de fármacos e cosméticos, entre populações que detêm o conhecimento tradicional desses recursos, geralmente indígenas, quilombolas e extrativistas.

### **Considerações finais**

Vimos acima as complexas relações entre o Estado e a sociedade civil no processo de democratização do país, e como tanto os órgãos de governo e setores da sociedade civil têm mudado suas orientações, no sentido de construir uma nova abordagem em apoio à sustentabilidade. Vimos também que as instituições de governo e da sociedade são internamente heterogêneas, canalizando interesses múltiplos, com objetivos e propósitos diversos, muitas vezes conflitivos e incompatíveis. Uma análise mais detida dessas correlações de forças é um desafio premente a ser realizado em futuro próximo, com vistas a discernir com clareza os possíveis desenlaces, e a as propostas de reconciliação entre tão diversas tendências e *stakeholders*, no fortalecimento da democracia e do desenvolvimento sustentável.

Para concluir, podem ser listados os seguintes pontos sobre a compreensão dos valores da sustentabilidade encontrados na democracia brasileira:

- a) o arcabouço institucional brasileiro para a área ambiental caracteriza-se por uma diversidade de inovações, dinâmica acentuada e inclusão de agendas de interesse das minorias e setores sociais subordinados;

- b) com respeito especificamente às comunidade indígenas, quilombolas e extrativistas com populações consideradas 'tradicionais', deve ser ressaltada a dificuldade de um equacionamento demonstrativo, a curto prazo, de avaliação geral;
- c) Entretanto, o reconhecimento das diferenças culturais e o abandono de uma política nacionalista assimilacionista por parte dos governos brasileiros, de Collor a Lula, demonstram uma efetiva inovação em termos de concepção de políticas públicas;
- d) Estas políticas públicas diferenciadas estão em curso, são mobilizadas pela sociedade civil organizada e incrementadas com recursos provenientes de órgão públicos, ministérios e iniciativa privada nacional e internacional, o que tem tornado o espaço público brasileiro menos hierarquizado e mais dinâmico;
- e) Apesar desta última consideração, a via estatal brasileira associada à sustentabilidade caracteriza-se por ser uma via de fraca capacidade de transformação da lógica de domínio irrestrito da natureza;
- f) Os partidos políticos brasileiros envolvem-se com a questão ambiental de um modo essencialmente pragmático e superficial, quando não apenas oportunista;
- g) Instituições como o Ministério Público e os Comitês de Gestão de Bacias Hidrográficas têm tido importância significativa para os setores da sociedade civil interessados em propor o equacionamento de temas e conflitos;
- h) Nestes espaços públicos, no entanto, a sustentabilidade é entendida não raramente como um arrimo pertinente para redirecionar e encobrir velhas temáticas, especialmente àquelas relacionadas com os conflitos e interesses de classes;
- i) Este redirecionamento coloca-se como uma das maiores dificuldades a ser enfrentada com relação às mudanças necessárias de alcance da sustentabilidade, não apenas em razão da incapacidade governamental de incrementar políticas públicas eqüitativas, mas também com relação à percepção da sociedade como um todo em ter em conta a solidariedade na forma de compartilhamento do meio ambiente comum;
- j) Não há como não reconhecer um campo ambientalizado na vida política brasileira, que é estatal e pára-estatal;

- k) Este campo recebe pessoal qualificado, a maioria de especialistas recém-formados e que encontram ali oportunidade rara de emprego;
- l) Há uma lógica internacional estruturante de políticas de sustentabilidade que tem levado à tomada de novas posições do governo brasileiro em fóruns internacionais;
- m) Entre elas, é destaque a sua posição de articulador de negociações em favor de políticas compensatórias em matéria de seqüestro de carbono, entre outras questões, tão importantes como controvertidas.

As políticas ambientais que começaram mais fortemente depois da Eco92 começam hoje a ser mais bem analisadas. A disposição cultural de governos, mercado e setores da sociedade civil, no sentido de acatar novos desafios das práticas sociais, necessita da avaliação de pesquisadores, na análise de suas origens e conseqüências práticas de implementação. Os resultados aqui apresentados ainda são muito primários, mas nos dão conta de uma situação de imensos desafios. Pois as ambigüidades e contradições de termos e valores como desenvolvimento e sustentabilidade, revelam a sua condição polissêmica, cujo significado é objeto de disputa, em construção/desconstrução permanente, com resultados imprevisíveis -- como os dos próprios processos de democratização.

## Referências

ABERS, R. & JORGE, K.D. (2005). Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? In: *Ambiente & Sociedade*, Vol. VIII, no. 2, Jul./Dez. Campinas: Nepam/UNICAMP.

ACSELRAD, Henri (Org.). (1992). *Meio Ambiente e Democracia*. Rio de Janeiro : IBASE.

ALEXANDRE, A . F. (2000). *A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro*. Uma contribuição à crítica do movimento. Florianópolis/Blumenau: Editora da UFSC e Ed.FURB.

\_\_\_\_\_. (2003). *Ambientalismo político, seletivo e diferencial no Brasil*. Tese de doutoramento. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina. [www.cfh.ufsc.br/~dich](http://www.cfh.ufsc.br/~dich)

\_\_\_\_\_. (2004). *Políticas de resolução de conflitos socioambientais no Brasil: o papel do ministério público e dos movimentos ambientalistas na Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis/Blumenau: Editora da UFSC e Ed.FURB.

\_\_\_\_\_. (2004). Referenciais epistemológicos preliminares da ecologia política. In: *Cadernos de Ecologia Política*, no. 01. [www.cfh.ufsc.br/~iep](http://www.cfh.ufsc.br/~iep) (revista eletrônica).

\_\_\_\_\_. (2006) As várias correntes políticas da ecologia no Brasil. In: *Juventude, cidadania e meio ambiente: subsídios para a elaboração de políticas públicas*. Publicação do Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

BELL, D.V.J. (2000). A Cultura da Sustentabilidade, In: KRISCHKE, P. (Org.) *Ecologia, Juventude e Cultura Política*, Florianópolis: EDUFSC.

COLAÇO, T. L. ( 2003). Os novos direitos indígenas. In: WOLKMER, A. C. & LEITE, J.R.M (2003). *Os 'novos' direitos no Brasil: natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva.

FERREIRA, L. C. (1999). Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. In: *Ambiente & Sociedade*, Ano II, no. 5, 2º semestre. Campinas: Nepam/UNICAMP.

FUKS, M. (1997). *Arenas de ação e debate públicos: os conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992)*. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro : IUPERJ.

GRUBB, M. (1999). *The Kyoto Protocol: a guide and assessment*. London: Royal Institute of International Affairs.

HABERMAS, J. (1997). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MA: MIT Press.

KRISCHKE, P. (2001) *The Learning of Democracy in Latin America: Social Actors and Cultural Change*, New York: Nova Publishers.

\_\_\_\_\_. (2004) Cultura Política: Convergências e Diferenças em Porto Alegre e Curitiba, *Revista de Ciências Humanas*, 35: 141-175.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, (2006). "O que os Brasileiros pensam da Biodiversidade" (Pesquisa em parceria com WWF - Brasil, Fundo Nacional sobre a Biodiversidade, e NATURA), [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

PÁDUA, J. A. (Org.) (1987). *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

VIEIRA, L. (2001). *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record.

VIOLA, E. & LEIS, H. (2001). Brazil and global governance: the case of a climate change. In: *Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas*. No. 15, março. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. UFSC.