CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, v. 23, nº. 1-2, p. 025-034, jan./dez., 2007

CONFLITO ENTRE DESENVOLVIMENTO E CONSERVAÇÃO: O CASO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL

Clóvis Cavalcanti*

Introdução

Compreendida como arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico, a governança ambiental possui atributos comparativamente avançados no Brasil (Leis, 2000: 98) [1]. O país dispõe, com efeito, de uma moldura bem concebida, pelo menos no papel, de regras definindo o exercício legal de poderes sobre o meio ambiente. Sua perspectiva é progressista, tendo evoluído nas últimas três décadas, de uma abordagem limitada de proteção, restrita a poucos setores da natureza, para uma de feição mais abrangente e integrada. No caso, uma feição orientada pela noção da sustentabilidade ecológica abarcando o capital natural, funções do ecossistema e serviços na natureza. O país dispõe efetivamente de um marco institucional amplo, seja no nível federal, seja no estadual (nem tanto no municipal), para lidar com os desafios de gestão do meio ambiente. Todavia, de um prisma mais concreto, deve-se dizer que faltam ao Brasil certos elementos necessários para a governança ambiental bem sucedida. A tomada de decisões no país, em geral, tende a ser dirigida no sentido do rápido crescimento da economia, com sérias conseqüências, comumente menosprezadas, em termos da exploração e destruição do meio ambiente.

A fé exacerbada na idéia de crescimento econômico ilimitado exerce fascínio insuperável e parece particularmente enraizada na mente coletiva nacional, especialmente entre as elites. Nessa paisagem, as políticas públicas brasileiras tendem a contemplar a pro-

* Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco.

moção do crescimento econômico – sob o disfarce de desenvolvimento – antes de qualquer outra coisa, a despeito dos compromissos do discurso oficial com a sustentabilidade ecológica, especialmente depois de 1992. Até numa esfera supostamente a favor da natureza, como a que presidiu à preparação da Agenda 21 nacional, essa fé pode ser encontrada, por exemplo, na afirmação, de um documento da comissão encarregada de prepará-la, nestes termos: "A retomada do crescimento, ao longo da década 2002-2012, precisa vigorar em clima previsível de estabilidade ... e não deveria ser inferior a 5% ao ano" (CPDS, 2002: 7)[2]. Que coisa, além de crença, poderia justificar declaração tão segura? Razão tem um cientista ambiental brasileiro, no comentário de que a economia do Brasil, desde os anos trinta, tem sido submetida a um processo de desenvolvimento "amplamente dominado pela crença desenvolvimentista de que quaisquer custos [valem] a pena para crescer economicamente" (Drummond, 1998-1999: 128).

Uma crença assim leva às formas efetivas de comportamento que não são apenas negligentes quanto à legislação e ao arcabouço institucional, mas que também produzem efeitos contrários ao que se deseja em termos da sustentabilidade. O resultado é nítido contraste entre a moldura progressista de leis e normas, que pressupõe participação ativa da população, de um lado, e a situação real em que as considerações econômicas, impostas de cima para baixo, autocraticamente, prevalecem por cima de restrições ligadas ao meio ambiente. Fortes pressões sobre as instituições licenciadoras e organizações da sociedade civil para que haja flexibilidade na regulação constituem permanentes ameaças. As elites simplesmente não admitem as necessárias cautelas ambientais quanto a seus projetos econômicos[3]. A estratégia básica do desenvolvimento da Amazônia pode ser tomada como ilustração do fenômeno. Reproduzindo o que se presencia na nação como um todo, ela contém fortíssimo viés de subsídios maciços oferecidos a grandes investidores, a fim de que realizem empreendimentos cuja história pregressa mostra que eles só têm contribuído para a destruição da floresta, a ponto de, em 2003, ter se devastado na Amazônia uma área do tamanho do estado de Sergipe[4]. Esse traço da realidade é exacerbado pela pressão, hoje, para a rápida expansão do setor da soja na região, o qual representa séria ameaça à governança ambiental. Será que, pelo menos para compensar, o crescimento econômico verificado tem reduzido visivelmente a pobreza no Brasil, como normalmente se apregoa? Não. Existe evidência considerável de que os padrões de vida brasileiros pioraram entre 1955 e 1998, pelos menos quanto aos membros mais pobres da sociedade (Torras, 2003). E, ainda mais sério, que a renda "verde" foi invariavelmente *negativa* para o quintil mais pobre da população – e, em alguns momentos, para o segundo e terceiro quintis mais pobres também (*idem*). Quando se sabe que a população brasileira era de 41,6 milhões de pessoas em 1940 e que, em 2004, *só na extrema pobreza, no país* (isto é, vivendo com menos de um dólar por dia), há, segundo a FGV, 56 milhões de pessoas, o equivalente á população da França[5], não se pode assegurar inequivocamente que o crescimento econômico das últimas décadas serve como exemplo claro, autêntico, insofismável, de sucesso na eliminação da exclusão e da indigência. É essa realidade que se deve ter em mente na apreciação da governança ambiental brasileira, o que aqui se faz partindo-se do arcabouço legal e institucional, na seção que segue, para uma apreciação final de resultados, na última seção.

Contexto legal e institucional

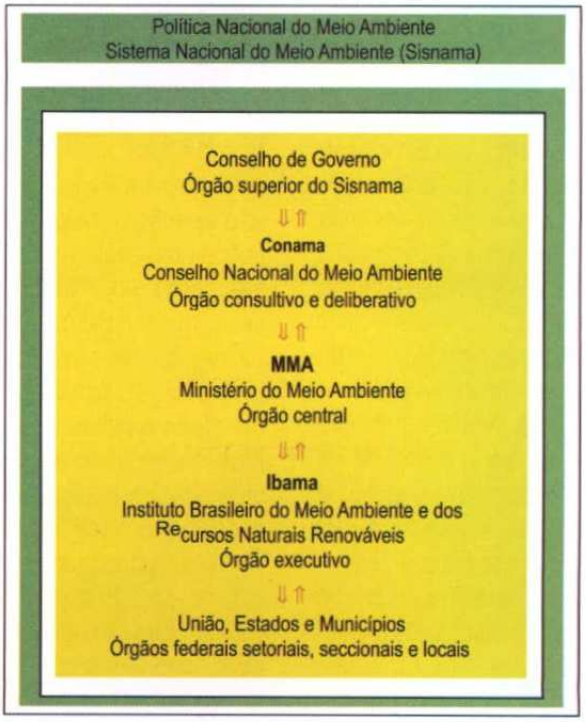
Em 1934, a legislação brasileira produziu dois marcos importantes para a governança ambiental, a saber: (1) o Código Florestal e (2) o Código de Águas, também conhecido como Código de Águas e Minas. A destinação de ambos não era promover uma gestão ecologicamente saudável dos recursos em causa, mas antes levar a seu controle "racional" pelos planejadores e a burocracia fede-

CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, v. 23, nº 1/2, p. 025-036, jan./dez., 2007

ral. Já em 1950, porém, o grande jurista e magistrado Osny Duarte Pereira escrevia: "As leis [de proteção ambiental] jamais foram observadas [no Brasil] e hoje lastimam o desaparecimento integral do pau-brasil e de outras madeiras de lei" (citado em Antunes, 2000: 256). Fato importante para a gestão ambiental foi, sob inspiração da Conferência de Estocolmo, a criação, em 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), dentro do Ministério do Interior. A despeito de seu trabalho (que, de qualquer forma, sempre foi marginal dentro da estrutura do governo federal), a situação do Brasil, quanto ao meio ambiente, após 1973 se tornou ainda mais crítica. Muitos grupos, incluindo ONGs, surgiram, então, para reagir contra o estado de coisas, gerando verdadeiro movimento ambientalista[6]. Ainda mais, em alguns estados, como o Rio de Janeiro, com a Feema, agências públicas tomaram medidas para tentar regular o uso dos recursos naturais. É no contexto desses acontecimentos que algumas mudanças adicionais na legislação ambiental estavam sendo consideradas na esfera da Federação. O grande momento ocorre em agosto de 1981, quando, em conseqüência do trabalho da Sema e das ações de muito grupos da sociedade, é aprovada a Lei nº 938/81, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa pode ser considerada a peça mais importante de legislação ambiental promulgada no país até hoje (Drummond, 1998-1999: 141). Ela institui tanto a base legal quanto o arcabouço de instituições para a formulação de política com respeito ao meio ambiente em todos os níveis de governo (União, estados e municípios).

Através dessa lei, criou-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), cuja estrutura (ver Gráfico 1) é coroada por seu órgão superior, o Conselho de Governo, composto por todos os ministros, sob a coordenação da Casa Civil. A instância deliberativa e consultiva do Sisnama compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), integrado hoje por 101 membros, sendo 32 do governo federal, 27 dos estados e Distrito Federal, oito dos municípios, 22 da sociedade civil, oito do setor produtivo, mais um membro honorário.

Gráfico 1 - Esquema da política nacional do meio ambiente no Brasil



Fonte: Mattos de Lemos (2002: 44)

Incluem-se ainda no Conama três membros sem voto, sendo dois do Ministério Público. Cabe ao MMA a função de órgão central do Sistema e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que pertence ao MMA, mas é algo autônomo, a de órgão executor. O Ibama executa diretamente e comanda outros setores da administração federal. Órgãos ou entidades federais da administração direta ou indireta (setoriais), cujas atividades tenham a ver com as de proteção da qualidade ambiental ou de disciplinamento da utilização de recursos naturais, junto com órgãos ou entidades estaduais (seccionais) responsáveis pela execução de programas e projetos, e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental, além de órgãos locais (municipais) de controle do ambiente, formam o último, e descentralizado, segmento do Sisnama[7].

Seguindo o padrão do Conama, todos os 26 estados e o Distrito Federal criaram seus próprios conselhos de meio ambiente, embora a forma, missão e propósito de cada um deles se diferenciem, e de forma notável, em alguns casos, No Espírito Santo, por exemplo, decidiu-se que, além do conselho estadual, seis conselhos regionais fossem estabelecidos, para cada uma das bacias hidrográficas do estado. O ritmo e a regularidade com que os conselhos estaduais exercitam sua missão não são uniformes tampouco. Em 2001, para exemplificar, o do Amazonas teve uma única reunião, enquanto o do Acre teve quatro e o de Santa Catarina, sete (J.C. Ribeiro, 2002).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente fixa diretrizes a serem observadas pelos estados e municípios. Aceita o princípio do poluidor-pagador como a forma de se identificar culpa e estabelece a obrigação de que quem causa prejuízo ambiental é responsável por repará-lo. A mesma lei determina a obrigatoriedade de estudos com os respectivos relatórios de avaliação de impacto ambiental nos casos relevantes. Em suma, ela constitui um avanço do modelo mais estreito de política ambiental com base no controle de poluição para uma abordagem mais compreensiva e sistêmica do problema. Estabelece, por exemplo, conceitos, princípios, objetivos, mecanismos de aplicação e formulação, instrumentos e penalidades com respeito à concepção de política sobre questões ambientais e à gestão dos recursos naturais no Brasil. Cria, ainda, um conjunto bem articulado de agências, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente. Segundo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, os municípios podem elaborar e aplicar normas ambientais, uma faculdade que foi reforçada pela Constituição de 1988, a qual, além de ter longo artigo (o 225) voltado para questões ambientais, introduz uma reforma tributária conferindo novos poderes aos governos locais. Essa Constituição, a vigente no Brasil, reconhece o direito da população a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem comum, essencial a uma sã qualidade de vida. E estabelece o dever do governo, junto com a sociedade, de defender e preservar o meio ambiente para benefício das gerações atuais e futuras. Pode-se dizer que aí se acha apreciável tomada de consciência, na perspectiva de um ambientalismo político.

Por outro lado, atribuindo novos poderes a estados e municípios, a Constituição favorece o modelo descentralizado (e participativo) de gestão. Tal característica tem como alvo não apenas o meio ambiente, mas muitos outros setores da vida social (educação, cultura, saúde, etc.). Governos locais podem criar conselhos (ambientais ou não), podem estabelecer fundos ambientais especiais – para promover melhor uso dos recursos naturais ou apoiar projetos locais, por exemplo, – e podem ainda elaborar legislação especial para promoção de práticas sustentáveis, de usos específicos do solo, de proteção de áreas de interesse particular (paisagem, patrimônio cultural etc.). O sucesso dos conselhos ambientais, onde eles existem formalmente, tem dependido, no entanto, do peso político, via de regra pequeno, dessa instância dentro das administrações locais ou da intensidade, nor-

malmente baixa, com que nelas se manifestam sentimentos verdes. Depende igualmente de recursos que comumente fluem com dificuldade para os setores ambientais no Brasil. No Quadro 1 se observa, a propósito, que somente 2,2 por cento dos municípios brasileiros possuem simultaneamente conselhos ambientais, fundos especiais do meio ambiente e legislação sobre áreas de interesse especial, ainda que 22,2 por cento deles contem com conselhos ativos do meio ambiente.

Dentro do Sisnama, vários instrumentos, essencialmente de natureza de comando e controle, como quotas ou como licenças para uma série de finalidades, foram criadas nas duas últimas décadas (geralmente, pelo Conama, através de suas resoluções) (M. Ribeiro, 2002: 95). As avaliações e relatórios de impacto ambiental (os EIA-Rimas) se tornaram obrigatórios nas situações em que se prevê alteração importante nos parâmetros naturais de projetos de maior porte, do mesmo modo que o registro técnico federal de atividades de significante impacto ambiental, a rotulagem, o zoneamento ambiental e assim por diante. Ademais, o Conama tem a missão de estabelecer padrões de qualidade ambiental, limites às atividades poluidoras e alternativas tecnológicas menos ambientalmente agressivas. É-lhe conferido também o poder de instituir multas e controlar benefícios fiscais que incidam sobre atividades poluidoras. Em 1987, o Conama estabeleceu o importante procedimento das audiências públicas, concebido como instrumento para informar os cidadãos acerca do conteúdo dos EIA-Rimas e para suprir as autoridades com uma medida das repercussões dos projetos envolvidos. Contudo, a tendência tem sido para que os EIA-Rimas no Brasil sirvam mais como instrumentos de justificação de decisões já tomadas do que como instante de abertura de um processo de negociação. Como salienta Héctor Leis (1997: 237), eles "são orientados para justificar a implantação dos projetos em sua forma original" e seus eventuais impactos ambientais, mostrados "como contrapartida e condição inevitável" para que se desfrute dos benefícios trazidos pelos projetos.

Entre as leis importantes que oferecem coordenadas de governança ambiental no Brasil, pode-se mencionar a Lei de Ação Civil Pública, de 1985. Ela não chega a constituir uma peça de legislação ambiental (Antunes, 2000: 418), antes representando norma de processos relativos a danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens de valor histórico, artístico, turístico e paisagístico. Entre leis ambientais importantes, podem-se mencionar também a Lei de Gerenciamento Costeiro (1988), a Lei do Ibama (1989), a Lei dos Agrotóxicos (1989), a Lei dos Recursos Hídricos (1997) e a Lei dos Crimes Ambientais (1998). A lei que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), em 1989, se inclui nessa relação, embora seu papel seja o de estabelecer um agente financiador de projetos com ampla repercussão no meio ambiente. O FNMA visa, de fato, apoiar o uso racional e sustentável de recursos naturais, com vistas à manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental. Seus recursos procedem de dotação orçamentária da União e de outras fontes, entre as quais multas por delitos ecológicos e a taxa de controle e fiscalização ambiental, criada em 2000, que incide sobre atividades potencialmente poluidoras e intensivas no uso de recursos naturais.

No arcabouço institucional da governança ambiental brasileira, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem como missão planejar, coordenar, supervisionar e controlar a implementação da política ambiental federal. Compete-lhe, além disso, fixar diretrizes para o uso equilibrado e harmonioso do meio ambiente no país, reservando-se espaço no arcabouço da governança para iniciativas autônomas por parte dos estados e governos locais, dentro, evidentemente, do contexto de suas jurisdições. Um aspecto central do Sisnama é justamente a partilha de funções em perspectiva descentralizada com as diversas unidades da Federação brasileira. Os estados estão especialmente bem equipados para participar dessa partilha. Já nos municípios (ver Quadro 1), com poucas exceções, falta maior en-

volvimento no processo (MMA, 2003). Isso se deve principalmente a escassez de recursos financeiros e capacidade técnica, ainda que se registre uma atitude na população em geral tendente a favorecer a proteção do meio ambiente (Iser 2003).

e alguns municípios, a Agenda 21 seguiu uma rota que envolveu bastante participação da sociedade. Práticas participativas, na realidade, têm sido comuns no nível local de governança, tanto com relação ao meio ambiente quanto a todo tipo de setores. Há

Quadro 1 – A federação brasileira (estados, municípios) e alguns elementos do marco da governança ambiental dos municípios

Regiões	Número de Estados	Número de municípios	Municípios (2001) tendo (% do total de municípios)			
			Conselho ativo (A)	Fundo ambiental (B)	Legislação* (C)	A, B, C
Norte	7	449	15,6	5,3	7,8	0,9
Nordeste	9	1.792	10,7	2,7	7,0	0,7
Sudeste	4	1.668	29,3	5,8	18,0	2,3
Sul	3	1.189	31,0	13,2	19,5	4,5
Centro-Oeste	3	463	25,5	9,1	12,3	3,3
Total	26	5.561	22,2	6,6	13,5	2,2
Distrito Federal	1					

* Legislação sobre áreas de interesse especial para fins de preservação.
Fontes: FIBGE; Carvalho et al. (2003).

Ao MMA coube conduzir o processo da Agenda 21 nacional, concluído em 2002. Essa não deveria ser uma atribuição verdadeiramente sua, uma vez que, como programa de ação para promover novo padrão de desenvolvimento (sustentável), a Agenda 21 não é uma plataforma ambiental, e sim uma plataforma do modelo novo de desenvolvimento, pactuado na Rio 92 – onde, evidentemente, a natureza é uma consideração de primeira ordem de magnitude, mas não a única. Realizada também em vários estados

conselhos municipais para saúde, desenvolvimento rural, direitos da criança e do adolescente, orçamentos municipais, educação, transporte, desenvolvimento urbano, cultura etc. A participação de atores diversos (*stakeholders*) tem sido traço característico da governança ambiental no Brasil, sem dúvida como conseqüência das grandes e freqüentes mobilizações do movimento ecologista. A composição e funcionamento do Conama e de corpos semelhantes serve de prova dessa participação. Ela foi muito intensa duran-

te a preparação e realização final, em novembro de 2003, da primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, um fórum verdadeiramente democrático com todas as tensões e inconvenientes de uma reunião de quase 2.000 delegados, escolhidos em pré-conferências estaduais (um tanto confusas, é verdade), acrescidos dos membros do Conama. Na realidade, grupos da sociedade civil desempenham papel fundamental na discussão de problemas, na concepção de soluções alternativas e na busca de medidas que possam levar à sua adoção pelo Sisnama, o plenário do Conama constituindo-se no mais antigo e maior corpo com tal perfil no Brasil.

Funcionamento do modelo de governança ambiental brasileiro

O problema da governança ambiental no Brasil reside em sua implementação, uma vez que o núcleo do sistema político nacional persiste no seu apego quase fanático ao crescimento econômico (*cf.* Viola, 1998-1999), além de ser extremamente vulnerável (ou simpático, para dizer o menos) aos poderosos *lobbies* que rondam a formulação de políticas públicas no país. Não há dúvida de que falta sintonia entre a tomada de decisões e as iniciativas de políticas de governo no Brasil, por um lado, e a missão do Sisnama e do MMA, por outro. É realmente profundo o abismo que separa a perspectiva (dominante) de ministérios politicamente fortes, como os da Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Agricultura, e o marginalizado Ministério do Meio Ambiente (Kohlhepp, 2001: 28). Essa é uma situação em que princípios, como o da descentralização e o da participação, não funcionam e em que estratégias de baixo para cima, participativas, têm poucas chances de ser adotadas. Por outra parte, fica difícil para o MMA incluir critérios ambientais na formulação de políticas de governo em geral – o chamado princípio da transversalidade ou ação transversal[8] – com o propósito de minimizar impactos ambientais negativos de políticas públicas.

É certo que muitas resoluções do Conama são efetivamente cumpridas no país (com apoio da opinião pública e dos meios de comunicação). Mas isso se dá, com freqüência, em relação a problemas de ordem mais local. O recurso das audiências públicas, importante componente da governança ambiental brasileira, é também muito empregado, produzindo resultados significativos, apesar de seu uso freqüente apenas para justificar o que foi decidido. E, sobretudo, o Ministério Público (MP), com funções fortalecidas sobremodo pela Constituição de 1988, tem desempenhado papel dos mais importantes para assegurar que a legislação seja cumprida. A característica constitucional de ampla autonomia e independência do MP brasileiro representa uma situação sem paralelo em qualquer outro país (Antunes, 2000: 416). Tanto o MP quanto os procuradores que o integram se submetem unicamente à lei e à própria consciência dos indivíduos. A nenhuma outra instância mais. Aos procuradores é conferida a faculdade para agir de forma independente de ações introduzidas por qualquer parte ofendida, o que faz deles uma instância de fiscalização das leis do maior peso como "principal autor de ações civis públicas" (*ibidem*: 417). Respaldados por tal escudo, eles têm assumido a tarefa de promover ações por conta própria ou induzidos pela demanda pública, em defesa do meio ambiente, com resultados impressivos. No Conama, como já se viu, a presença do MP é assegurada através de dois representantes sem direito a voto.

Evidentemente, só o MP não basta. Eduardo Viola (1998-1999: 195) salienta o fato, por exemplo, de que o sistema de imposição dos instrumentos para a governança ambiental no Brasil é ineficiente, ou é levado a sê-lo, por ser refém de legislação incongruente e das políticas setoriais de curto prazo praticadas no país. Isso significa que os setores predatórios tradicionais terminam prevalecendo por cima do meio ambiente. A política industrial brasileira, que pode ser usada a título ilustrativo, continua dominada pelo papel central do setor automobilístico,

com a quantidade de carros se expandindo sobre uma mesma infra-estrutura de estradas e vias públicas no país. O que leva a mais congestionamento, mais emissões de CO_2 e a toda a sorte de custos ambientais decorrentes da crescente presença automotiva. Nenhuma ênfase existe em nível governamental quanto a ferrovias, bicicletas, transportes de massa ou metrô de superfície. As reformas tributárias que se cogitam no Brasil nunca consideram a possibilidade de impostos ecológicos. Subsídios são oferecidos, como no caso de projetos de grande porte na Amazônia (rodovias asfaltadas, porto em Santarém para a exportação de soja, por exemplo), sem sérias avaliações de suas externalidades ambientais negativas. É como se elas não existissem ou não fizessem sentido. Ao mesmo tempo, subsídios de perfil ecologicamente saudável, como os ligados à promoção da reciclagem de materiais, ao uso da biomassa, à elevação da eficiência energética e da ecoeficiência em geral, à adoção de arquitetura devidamente adaptada aos trópicos (aproveitando mais luz natural e desobrigando do emprego de ar condicionado), à agricultura orgânica, etc., são sintomaticamente esquecidos (Viola, 1998-1999: 198).

Nos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), em que o MMA teve posição secundária no gabinete[9], a prática geral sempre foi de projetos concebidos na ótica estreita das imposições de cima para baixo, um tanto à maneira do regime militar. Não se realizavam avaliações abrangentes de impactos nem discussão ampla das medidas concebidas, tal como requerido pelas regras do Sisnama, envolvendo aqueles segmentos da sociedade (povos nativos, populações tradicionais etc.) que seriam mais afetados pelos projetos, além da sociedade civil em geral. É interessante assinalar que a chefe da Secretaria da Amazônia, um dos braços do MMA, a certa altura, dizia, de maneira quase quixotesca, que os objetivos do Ministério eram evitar, na área de sua Secretaria, o avanço das atividades econômicas predatórias sobre a floresta nativa por meio de um pacto entre os atores sociais, econômicos e políticos relevantes. Pacto esse que proveria uma base para implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia (Allegretti, 2001: 45). É bom que se diga que o MMA não estava silente ou parado. O que lhe fosse possível fazer estava sendo feito. Por exemplo, com apoio do PPG7[10], o Ministério do Meio Ambiente elaborou bem concebido zoneamento ecológico-econômico da região, definindo que áreas poderiam ser incorporadas ao processo produtivo, e de que forma, e quais deveriam ser protegidas.

Mas isso ficava na periferia do que importava deveras. O triste fato se resume na constatação de que o que ocorria no Brasil, e continua a ocorrer mesmo agora, contradiz os princípios e referências da boa governança ambiental. Para consegui-la, não chega a ser desafio extraordinário construir um arcabouço de leis, regras e instituições. O Brasil logrou isso. O que importa, no caso, é a efetiva aplicação das normas existentes e o respeito a decisões judiciais que nelas se apóiem. Nesse âmbito, a experiência nacional é lamentável. Uma ilustração da inadequação da governança ambiental no Brasil é a continuação, depois de 2003, das políticas do governo FHC na Amazônia[11]. A última versão do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), referente ao período 2004-2007, do governo federal – que suscitou justificado mal-estar no seio do movimento ambientalista[12] –, prevê 82 ações na região, a maioria muito discutível. Elas envolvem o asfaltamento das rodovias Rio Branco-Boca do Acre (BR-317), Macapá-Oiapoque (BR-156), Manaus-Porto Velho (BR-319), Boa Vista-Normandia-Georgetown (BR-401), Cuiabá-Santarém (BR-163) e trechos da Transamazônica (BR-230). Seu objetivo é abrir novas fronteiras de colonização, catalisando a expansão agropecuária sobre toda a floresta, com ênfase na promoção da soja. Além disso, um poliduto da Petrobras, ligando Urucu a Porto Velho e cortando 520 km de floresta numa das regiões mais remotas e preservadas da Amazônia, através da ba-

cia do rio Purus, onde há populações indígenas ainda não contatadas, faz parte do PPA. Do mesmo modo que uma linha de transmissão de energia elétrica de Tucuruí a Manaus, cruzando áreas praticamente intocadas da floresta, e um gasoduto de Coari a Manaus, que deve prejudicar a pesca de populações ribeirinhas, única atividade de subsistência de tais grupos[13]. Incluem-se ainda, entre as obras da Amazônia mais preocupantes em 2004-2007, duas hidrelétricas no rio Madeira, uma na altura de Porto Velho e outra em Belo Monte (a conhecida Kararaô), que, mesmo tendo suas dimensões reduzidas de uma projeção inicial, de 11 para 7 mil MW, será desastrosa para o rio Xingu, pois os efeitos indiretos de sua construção se revelam ainda mais graves que os diretos.

Como se sabe, o processo de desenvolvimento amazônico, que tem como traço uma expansão da fronteira nessa região de incomparável singularidade, estimulada pela abertura de novas estradas, principalmente, traz consigo um cenário que se poderia denominar de "*business-as-usual*": rápido desmatamento, com a liberação de bilhões de toneladas de carbono para a atmosfera, mais incêndios acidentais, perda de espécies, inibição de precipitações pluviais como conseqüência do desflorestamento etc. (Nepstad *et al.*, 2002). Entre 1992 e 2000, 157.000 km², ou seja, o equivalente à metade da área da Itália, foram desmatados na Amazônia (Camargo, Capobianco & Oliveira, 2002). Os problemas daí decorrentes são exacerbados hoje pelo crescimento da superfície com soja[14], fenômeno que representa séria ameaça à governança ambiental. O caso do camarão em cativeiro, com a concomitante destruição de manguezais e áreas estuarinas que a carcinocultura acarreta, deve também ser notado (Varela, 2003). Em suma, o processo de desenvolvimento no Brasil tem provocado uma série de graves problemas ecológicos (Cavalcanti, 1991: 476) que são desprezados como coisa de segunda ordem de magnitude. Quer dizer: falta cumprir com as leis de proteção ambiental e regras de boa governança no país. Não admira que se observe nítida deterioração das condições de vida urbana, com violência crescente e outros sinais de inequívoco mal-estar. Em outras palavras, custos ecológicos não são percebidos como deveriam, ou seja, em sua dimensão de fator de débito na contabilidade da renda nacional. Como salienta um biólogo do MMA, relacionado com ações da Convenção da Diversidade Biológica, "O modelo tradicional de exploração de recursos naturais no Brasil é extrativista, predatório e colonialista" (Dias, 2002: 140).

Em tudo isso, a questão é que a mesma perspectiva estreita, de curto prazo, que torna a economia mais importante do que qualquer outra coisa se infiltrou poderosamente em todos os níveis relevantes de governo no país, alcançando a própria sociedade como um todo. Um medo generalizado de contradizer as expectativas dos agentes econômicos conduz ao triunfo da ótica míope, produtivista, de mania de crescimento, em oposição aos sentimentos ambientalistas da comunidade que se reúne sob a égide dos compromissos com um desenvolvimento de conteúdo responsável ou possível em termos ecológicos. Têm razão, portanto, aqueles que percebem que a gênese dos problemas ambientais muito deve à diferença entre a maneira como a Natureza trabalha e a maneira como o homem pensa.

Notas

[1] Pode-se dizer que "Governança é a soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo através do quais interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa encetada. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebam ser de seu interesse" – Comecem um Global Governante (1995), Am overview of Our Global Neighbourhood – The Report of the Commission on Global Governance, Oxford: Oxford University Press. Outra visão, similar à anterior: "a governança se define amplamente como as tradições e instituições pelas qual a autoridade se exerce em um país. Isso inclui o processo pelo quais os governos são escolhidos e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas saudáveis e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que presidem as interações sociais e econômicas entre eles" – Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002", The World Bank Economic Review, v. 18, n. 2, 2004: 254.

[2] Tipicamente, documento da Agenda-21 do estado de Pernambuco sobre uma economia sustentável (básica para o processo), coloca em primeiro lugar, entre cinco itens que caracterizariam um processo integrado de evolução social rumo à sustentabilidade, na seção intitulada "Norte filosófico – os princípios da sustentabilidade", o item: "Mais crescimento, sustentado e compartilhado por todos" (Centru – Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural, 2002, Projeto Construir: construindo a Agenda 21 no Estado de Pernambuco. Recife: Centru, versão I: 7).

[3] O influente senador baiano Antônio Carlos Magalhães, por exemplo, em discurso no Senado, dia 12 de abril de 2004, condenou o Ibama por impedir a realização de dezenas de obras, atribuindo isso ao que, citando Miguel Reale, chama de "fundamentalismo ecológico... presente em áreas do poder público, em especial no Ibama" (ver em http://www.senado.gov.br/agencia/noticias/). No seu entendimento, o modo de agir do Ibama é semelhante ao que se encontra em maldosa imagem feita pelo senador amazonense Gilberto Mestrinho: "Se o homem mata o jacaré, vai preso, mas se o jacaré mata o homem, recebe até uma medalha".

[4] Foram 23.750 km² (9.170 milhas quadradas) nos doze meses de agosto de 2002 a julho de 2003, segundo o governo brasileiro (The Economist, de 19.4.2004).

[5] Pesquisa "O Mapa da Fome II", realizada através de parceria entre o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, a ONG Ação da Cidadania e o Serviço Social do Comércio do Rio de Janeiro-Sesc Rio.

[6] Em junho de 1971, no Rio Grande do Sul, José Lutzenberger (1927-2002), o mais conhecido ecologista brasileiro, fundou a Agapan, a primeira organização não-governamental da América Latina (Viola, 1987: 87). Essa ONG se projetou liderando agressiva campanha pública contra a firma norueguesa de produção de celulose Borregaard, cuja fábrica perto de Porto Alegre poluía a cidade com fumaça fétida. Isso aconteceu em plena ditadura, quando críticas de qualquer natureza eram taxadas de subversivas. A campanha forçou a companhia a vender a fábrica para um grupo brasileiro, que instalou equipamento anti-poluição. Lutzenberger, em 1989-1992, foi combativo secretário do Meio Ambiente no governo de Fernando Collor.

[7] De conformidade com a Constituição brasileira em vigor, estados e municípios possuem competência para suplementar a legislação federal no que concerne a assuntos de seu interesse.

[8] A ministra Marina Silva, ao assumir o cargo no MMA, dia 2.1.2003, declarou: "Internalizar o Meio Ambiente no coração das decisões de governo é um grande e emblemático desafio que vai do presidente Lula ao conjunto dos ministros e outras autoridades de governo, mas, em primeiro lugar, deve motivar-nos, a nós que aqui estamos e à ampla e diversificada comunidade que há décadas tem levado adiante, em meio a enormes dificuldades, a causa socioambientalista". Sem dúvida, tal internalização não conta com qualquer grau de popularidade dentro do governo Lula.

[9] No primeiro mandato de FHC, o titular do MMA, Gustavo Krause, além de ser um nordestino num governo de paulistas, não possuía uma história de atuação em defesa do meio ambiente. No segundo mandato, os ministros (Zequinha Sarney e José Carlos Carvalho) alcançaram maior projeção. Fizeram, por sua vez, trabalho de certa forma meritório, circunscrito, não obstante, a seus campos de atuação.

[10] Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, empreendimento desenvolvido com apoio do Banco Mundial para recuperação e preservação da Amazônia e da Mata Atlântica, contando com financiamento dos países do Grupo dos Sete.

[11] Falando da experiência até 2001, mas aludindo a obras que se incluem no programa de governo para 2004-2007, Kohlhepp (2001) indica impactos ambientais nefastos das iniciativas governamentais relacionadas com o modelo vigente de "desenvolvimento" da Amazônia.

[12] "Acaba lua-de-mel entre ambientalistas e governo Lula" é como se intitula a nota da Coalizão Rios Vivos, em seu site da Internet de 23.10.2003. Essa coalizão congrega organizações não-governamentais e comunidades articuladas para conter os processos de degradação cultural, social e ambiental e implementar políticas sustentáveis que possibilitem criar uma nova relação entre o homem e o ambiente no país.

[13] Uma evidência do que pode vir a acontecer na Amazônia é a experiência do baixo São Francisco. Aí, depois da sucessão de barragens construídas a montante, mudou o ecossistema fluvial, com acentuado declínio da pesca. Para enfrentar o problema de reivindicação dos pescadores locais, que pedem a abertura freqüente de comportas das barragens, para que o rio possibilite o retorno dos peixes, o governo federal pretende levar adiante uma "reciclagem" da mão-de-obra, transformando pescadores em agricultores.Tudo isso, em 2004, sem o elementar cuidado, na perspectiva de uma democracia participativa, de perguntar aos interessados se é isso o que eles de fato querem.

[14] O governador do estado de Mato Grosso, onde a soja se tornou o setor dominante na economia, é Blairo Maggi, maior produtor desse grão no Brasil. Igualmente, o ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, é destacado cultivador do produto.

CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, v. 23, nº. 1/2, p. 025-036, jan./dez., 2007

Referências Bibliográficas

ALLEGRETTI, Mary Helena. "Políticas do governo federal frente a problemas ambientais", *Cadernos Adenauer*, ano II, n. 04: 39-50. 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 4ª ed. 2000.

CAMARGO, Aspásia, João Paulo Capobianco & José Antonio Puppim de Oliveira. "Os desafios da sustentabilidade no período pós-Rio-92: uma avaliação da situação brasileira", parte I. *In:* Aspásia Camargo, João Paulo Capobianco & José Antonio Puppim de Oliveira (orgs.), *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92*, São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2002.

CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de, Sonia Maria de Oliveira & Frederico Cavadas Barcellos. "Instrumentos de gestão local e meio ambiente", trabalho apresentado no V Encontro Bienal Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (Eco-Eco), Caxias do Sul/RGS, 3-6 set. 2003.

CAVALCANTI, Clóvis. "Government policy and ecological concerns: some lessons from the Brazilian experience", capítulo 31 *in* Robert Costanza (org.), *Ecological economics: the science and management of sustainability*, New York: Columbia University Press. 1991.

CPDS - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional. "Agenda 21 Brasileira: Plataforma de Ação da CPDS", *Texto para Discussão*. Brasília: CPDS. 2002.

DIAS, Bráulio F. de Souza. "Biosegurança, bioética e biodiversidade". *In:* Fábio Feldman (org.), *Rio+10: uma década de transformações*, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião - ISER. 2002.

DRUMMOND, José Augusto. "A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1998: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo", *Ambiente e Sociedade*, ano II, n. 3 e 4: 127-150. 1998-1999.

EGLER, Paulo. "Gestão ambiental integrada", 2.º cap. da parte II. *In:* Wilhelm Hofmeister (org.), *Rio + 10 = Joanesburgo: rumos para o desenvolvimento sustentável*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. 2002.

FINOTTI, Paulo. "A perspectiva da sociedade civil", 1ª parte do cap. IV. *In:* Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil, *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*, Brasília: BID. 2002.

ISER - Instituto de Estudos da Religião. *O que o Brasileiro pensa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável: pesquisa com lideranças*. Rio de Janeiro: ISER; Brasília: Ministério de Meio Ambiente. 2003.

KOHLHEPP, Gerd. "A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil". *Cadernos Adenauer*, ano II, n. 04: 9-38. 2001.

LEIS, Héctor R.. "Um modelo político-comunicativo pata superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brazil", cap. 14 de Clóvis Cavalcanti (org.), *Meio ambiente desenvolvimento sustentável e políticas públicas*, São Paulo: Cortez. 1997.

MATTOS de Lemos, Haroldo. "O Sistema Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida", 2ª parte do cap. II. *In:* Banco Interamericano de Desenvolvimento/ Ministério do Meio Ambiente do Brasil, *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*, Brasília: BID. 2002.

MATTOS, M.M., e Christopher Uhl. "Economic and ecological perspectives on ranching in the Eastern Amazon". *World Development* 22: 145-158. 1994.

MEDAUAR, Odete (org.). *Constituição Federal. Coletânea de legislação de direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003.

MMA – Ministério do Meio Ambiente, Conferência Nacional do Meio Ambiente. *Vamos cuidar do Brasil: fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente*, texto-base, Brasília: MMA. 2003.

NEPSTAD, Daniel, J.P. Capobianco, Ana C. Barros, Georgia Carvalho, Paulo Moutinho, Urbano Lopes & Paul Lefebvre. *Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia*, Belém, Pará: IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Ama-

zônia; Gráfica e Editora Alves; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2ª ed. 2001.

NEPSTAD, Daniel, D. McGrath, A. Alencar, A.C. Barros, G. Carvalho, M. Santilli & M. del C. Vera Díaz. "Frontier governance in Amazonia". *Science* 295: 629-631. 2002.

PROJETO GEO CIDADES. *Relatório ambiental urbano integrado: informe GEO Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Consórcio Parceria 21 IBAM/ ISER/REDEH. 2002.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães & Flávia Maria Galizoni. "Água, população rural e políticas de gestão: o caso do vale do Jequitinhonha, Minas Gerais", *Ambiente e Sociedade*, v. V, n. 2, ago./ dez., v. VI, n. 1, jan./jul.: 129-146. 2002-2003.

RIBEIRO, José Cláudio J. "Os conselhos ambientais estaduais e municipais e seus resultados", 1ª parte do cap. III. *In:* Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil, *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*, Brasília: BID. 2002.

RIBEIRO, Maurício Andrés. "A arquitetura da gestão ambiental colegiada", 3ª parte do cap. II. *In:* Banco Interamericano de Desenvolvimento/ Ministério do Meio Ambiente do Brasil, *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*, Brasília: BID. 2002.

SAINT-CLAIR dos Santos, Honorato. "Ministério Público e a proteção ao meio ambiente: participação no Conselho Nacional do Meio Ambiente", 4ª parte do cap. IV. *In:* Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil, *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*, Brasília: BID. 2002.

SIVIERO, Simone de Oliveira. "A política ambiental e o poder local". In: NEPAM – Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, *A questão ambiental: cenário de pesquisa*, Campinas: UNICAMP. 1995.

SOBREIRA de Moura, Alexandrina. "A perspectiva dos Estados", 2ª parte do cap. IV. *In:* Banco Interamericano de Desenvolvimento/ Ministério do Meio Ambiente do Brasil, *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*, Brasília: BID. 2002.

TORRAS, Mariano. *Welfare, inequality and resource depletion: a reassessment of Brazilian economic growth.* Aldershot, Reino Unido, e Burlington, VT, U.S.A.: Ashgate Publishing. 2003.

VARELA, Jorge. "The shrimp pond threat to coastal ecosystems". Trabalho apresentado na Conferência Mangrove 2003, "Connecting research and participative management of estuaries and mangroves". Salvador, maio p. 20-24. 2003.

VIOLA, Eduardo. "O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica". *In:* J.A. Pádua (org.), *Ecologia e política no Brasil*, Rio de Janeiro: Espaço e Tempo. 1987.

_____. "As políticas públicas do primeiro governo Cardoso sob a ótica da sustentabilidade". *Ambiente e Sociedade*, ano II, n. 3 e 4: 195-204. 1998-1999.