

Capítulo III

Gestão Ambiental Pública¹

José Silva Quintas

"Vejo que não há outro jeito para assimilarmos as informações e saberes concentrados aqui que não seja o de dedicação aos Pólos e construir "pontes polínicas" sólidas com os diversos parceiros em cada município, mas para isso precisamos fazer o exercício da articulação e da oralidade, do poder de convencimento, principalmente na esfera do Poder Público que passa por uma rotatividade intensa"

Maria Marizete Cardoso - 24/01/08


¹ Este texto é uma adaptação do artigo "Educação no processo de gestão ambiental pública: a construção do ato pedagógico", de QUINTAS, J.S. publicado em LOUREIRO, C.F.B.; LAYRARGUES, P.P. & CASTRO, R.S (orgs.). Repensar a educação ambiental: um olhar crítico. Rio de Janeiro: Cortez, 2009.



Introdução

Ao se discutir gestão ambiental pública, é necessário se examinar em que contexto ela é praticada. Ter uma noção deste contexto ajuda entender o porquê de determinadas decisões e posicionamentos que são assumidos pelos Estados nacionais, governos e mesmo órgãos ambientais, embora tenham sido avaliados cientificamente como de alto risco para a população humana, na contramão do que deveria ser uma atitude ambientalmente responsável.

Talvez um exemplo dos mais emblemáticos seja o caso do aquecimento global. Hoje, exceto entre uma minoria, há um amplo consenso envolvendo cientistas, técnicos, políticos, empresários, jornalistas, ambientalistas e opinião pública de que o aquecimento global tem como causa as emissões dos chamados gases estufa, principalmente do dióxido de carbono (CO₂), na atmosfera terrestre. Entretanto, o conhecimento das causas e consequências do aquecimento global e a frequência cada vez maior de desastres climáticos não levaram, até o momento, à produção de um acordo internacional para redução significativa das emissões de CO₂, que, segundo os cientistas, é o único caminho para evitar a catástrofe climática que se avizinha já nas próximas décadas. De acordo com as últimas previsões do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), as perspectivas para a humanidade estão entre *o pior e o menos pior*, caso não haja, proximamente, uma redução significativa do lançamento dos gases estufa (IPCC, 2007). Da mesma forma, a constatação de que a destruição de florestas, a erosão de solos agricultáveis pela exploração intensiva, a contaminação de mares, rios, lagos e águas subterrâneas, a poluição do ar e a extinção de espécies estão cada vez mais aceleradas, não tem servido para conter a onda de destruição do planeta.



O fato de a humanidade estar em um estágio de grande avanço científico e tecnológico não tem servido para amenizar e muito menos prevenir a ocorrência dos grandes problemas ambientais. Tudo leva a crer que tanto a mitigação de danos quanto a prevenção de riscos ambientais, apesar de necessitarem da aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos, dependem de decisões de outro campo: o da política e da economia. O mais grave é que toda esta quantidade de problemas ambientais vem sendo gerada para satisfazer aos desejos de uma minoria da população do planeta.

² De acordo com o PNUMA, "as pegadas ecológicas são uma estimativa da pressão humana sobre os ecossistemas mundiais, expressas em 'unidades de área'. Cada unidade corresponde ao número de hectares de terras biologicamente produtivas necessárias para produzir alimento e madeira necessários ao consumo humano e à infraestrutura utilizada nessa produção e para absorver o CO₂ produzido pela queima de combustíveis fósseis; em seguida, leva em consideração o impacto total causado ao meio ambiente. A pegada ecológica mundial é uma função do tamanho da população, do consumo de recursos e da intensidade de recursos utilizada pela tecnologia empregada" (PNUMA, 2002).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2002), 20% do contingente mais rico da população mundial são responsáveis por 86% de todo consumo privado no planeta, enquanto os 20% mais pobres consomem apenas 5%. Conforme esta mesma fonte (PNUMA, 2002), a pegada ecológica² mundial cresceu de 1970 a 1996, aumentando de 11 bilhões para mais de 16 bilhões de unidades de área. Neste mesmo período, a pegada média mundial ficou estabilizada em 2,85 unidades *per capita*, o que demonstra a existência de uma distribuição bastante diferenciada da pressão humana sobre os ecossistemas do globo. Analisando o significado deste fato, no contexto das relações de poder, Porto-Gonçalves (2006) observa que:

[...] a manutenção dessa pegada ecológica média global abriga dentro de si a colonialidade de poder que a sustém. Vejamos: na África, a pegada ecológica de 1,5 hectare pouco ultrapassa a metade da média mundial (2,85 hectares); na Ásia e no Pacífico, a pegada ecológica sequer alcança 1,8 hectare; na América Latina e no Caribe, no Oriente Médio e na Ásia Central, ela gira em torno da média mundial; na Europa Central e Oriental, a pegada ecológica se aproxima de 5 hectares; na Europa Ocidental, chega a 6 hectares, ou seja, 2,10% da média mundial e, nos EUA, corresponde a 12 hectares per capita, isto é, 4,25% da média mundial. Isso significa que um americano médio equivale, em termos de impacto sobre o planeta, a cerca de 10 africanos ou asiáticos [...].




Para o mesmo autor:

[...] quando se sabe que 20% dos habitantes mais ricos do planeta consomem 80% das matérias-primas e energia produzidas anualmente, nos vemos diante de um modelo-limite. Afinal, seriam necessários cinco planetas para oferecermos a todos os habitantes da Terra o atual estilo de vida vivido pelos ricos dos países ricos e pelos ricos dos países pobres que, em boa parte, é pretendido por aqueles que não partilham esse estilo de vida. E, assim, vemos, não é a população pobre que está colocando o planeta e a humanidade em risco, como insinua o discurso malthusiano [...]. Assim, a promessa moderna de que os homens e mulheres, sendo iguais por princípio, sejam iguais na prática, não pode concretamente ser realizada se a referência de estilo de vida para essa igualdade for o “american way of life”. Mais do que nunca vemos que a modernidade³ é colonial, não só na medida em que não pode universalizar seu estilo de vida, mas, também, pelo modo como, pela colonização de corações e mentes, procura instilar a ideia de que é desejável e, mais ainda, todos se europeizarem e se americanizarem. Entretanto, este estilo de vida só pode existir se for para uma pequena parcela da humanidade sendo, assim, em sua essência, injusto [...]” (PORTO-GONÇALVES, 2006: 71, grifos do autor).

Se há a necessidade de algo como cinco planetas para tornar acessível a todos os habitantes o estilo de vida de uma minoria, e se existe apenas um disponível, pode-se concluir que a permanência de tal padrão dependerá, cada vez mais, tanto da manutenção das injustiças e das desigualdades sociais quanto da sobre-exploração dos recursos ambientais.

Assim, este padrão de produção e consumo, social e historicamente, construído com base numa relação de dominação da natureza por seres humanos e de humanos por outros humanos, tem como premissas estruturantes a desigualdade, a injustiça e a utilização intensiva e ilimitada dos recursos naturais. Um padrão decorrente de um modo de produção, o capitalista, em que a racionalidade do mercado prevalece sobre todas as demais e no qual a obsolescência planejada de bens industrializados é uma das estratégias centrais

³ Para Carvalho (2004), modernidade é o “momento civilizatório que se inicia no século XV e compreende um conjunto de transformações relacionadas a aspectos culturais e artísticos (o Renascimento), políticos (o surgimento do Estado-Nação), econômicos (o mercantilismo e, posteriormente, o capitalismo industrial) e filosóficos (o surgimento do pensamento científico), cuja influência se estende até nossos dias”.




do processo de produção e consumo (PACKARD, 1965). Também não há respeito pelos diferentes tempos, seja o da natureza, seja o dos povos com sua diversidade cultural. Portanto, é um estilo de vida oligárquico (restrito a poucos) decorrente de uma sociedade estruturada com pouca ou nenhuma perspectiva de sustentabilidade, se pensada como um processo com múltiplas dimensões interdependentes, tanto no plano do meio social quanto do físico-natural (SACHS, 2002). Ainda, se avaliada segundo critérios éticos, esta ordem social não atende às necessidades fundamentais da maioria da população no presente e ameaça a sobrevivência da humanidade no futuro.

Nesse sentido, o debate sobre quanto cada país vai reduzir de emissões de CO₂ definirá que parcela da população mundial continuará pagando a conta deste padrão civilizatório social e ambientalmente predatório, ou seja, quantos bilhões de habitantes da Terra estarão deixando de ter acesso aos seus direitos sociais básicos e, conseqüentemente, a um ambiente ecologicamente equilibrado e, também, aos recursos naturais, quantitativamente e qualitativamente, essenciais para uma existência digna. Este é um debate vital cujo resultado poderá sancionar ou não a atual situação, caso uma minoria de habitantes do planeta, parte significativa da população dos países ricos e da pequena parcela dos países pobres, que têm estilos de vidas equivalentes (os 20% que consomem 80% dos recursos naturais), continue mantendo o atual padrão insustentável de produção e consumo.

A grande quantidade de evidências científicas sobre a situação do meio ambiente no planeta sinaliza que a crise ambiental é a expressão de uma crise maior e mais profunda. Nesta perspectiva, o problema estaria na ordem social vigente, que, para garantir um determinado estilo de vida para uns poucos, tem necessariamente de destruir





aceleradamente a base material de sustentação da população do planeta e condenar a maioria à pobreza, quando não à indigência. Em outras palavras, é a sociedade que estaria em crise. Os danos e riscos ambientais decorreriam de uma determinada ordem social, que se constituiu, historicamente, e se mantém por meio de relações de dominação, seja da natureza por seres humanos, seja de humanos por outros humanos.

Uma outra visão, principalmente de setores dominantes da economia mundial (grandes empresas nacionais e transnacionais) e da maioria dos governos dos Estados nacionais, assume que não há uma relação de causalidade entre a crise ambiental e o modo como a sociedade está estruturada. Sendo assim, o problema não estaria no caráter intrinsecamente insustentável desta sociedade, mas em seu aperfeiçoamento, que pode ser obtido tornando o atual padrão de produção e consumo sustentável. Para isto bastaria a adoção de tecnologias e práticas ambientalmente saudáveis (uso de energia limpa, conservação de energia, extensão do ciclo de vida de equipamentos, infraestrutura e edificações, combate ao desperdício, reciclagem e reutilização de recursos ambientais, tratamento de efluentes, destinação adequada de resíduos etc.) a fim de se atingir a ecoeficiência. Portanto, aposta-se no que Ignacy Sachs denomina de otimismo epistemológico, a crença de que “soluções técnicas sempre poderiam ser concebidas para garantir a continuidade do progresso material das sociedades humanas” (SACHS, 2002: 51). Segundo este autor, “muito popular entre políticos de direita e de esquerda” no período preparatório da Conferência de Estocolmo tudo isto está inscrito no “credo da ecoeficiência”, cuja

[...] atenção está direcionada para os impactos ambientais ou risco à saúde decorrentes das atividades industriais, da urbanização e também da agricultura moderna.[...] Muitas vezes defende o crescimento econômico, ainda que não seja a qualquer custo. Acredita no “desenvolvimento sustentável”, na “modernização ecológica” e na “boa


utilização dos recursos”. Preocupa-se com os impactos na produção de bens e com o manejo sustentável dos recursos naturais [...] (Alier, 2007: 26/27). [...] se apoia na crença de que as novas tecnologias e a “internalização das externalidades” [nos sistemas de preços] constituem instrumentos decisivos da modernização ecológica [...] (Alier, 2007: 38/39).

⁴ Estocolmo (1972), Rio-92, Rio+5, Rio+10, Conferência das Partes da Convenção da Biodiversidade (várias), Conferências das Partes da Convenção de Mudanças Climáticas (Kioto, Bali, Poznan e, em dezembro de 2009, Copenhagen) etc.

É no contexto da crise que surgem as conferências internacionais⁴, numa tentativa dos países-membros da Organização das Nações Unidas negociarem uma agenda de compromissos para lidarem com os chamados problemas ambientais globais de modo articulado. Com esta perspectiva são assinadas as duas principais convenções internacionais: a de Mudanças Climáticas e a da Proteção da Biodiversidade durante a Rio-92.

Também é nesse processo que surge a proposta de Desenvolvimento Sustentável, cuja finalidade seria a de compatibilizar desenvolvimento econômico com proteção ambiental. Entendido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991: 46), o conceito de Desenvolvimento Sustentável tem sua institucionalização consolidada na Rio-92. A partir daquele momento, o Desenvolvimento Sustentável passa a fazer parte do discurso oficial de agências internacionais, governos, entidades empresariais (ambientalismo de mercado) e até mesmo de certas Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas, que por este viés se distinguem das entidades da sociedade civil do campo socioambiental.

Tal institucionalização tem sido avaliada “como resultado de uma operação diplomática, ideológica e social de grande envergadura em que a questão que orientava o



debate nos anos 1970 [contradição entre desenvolvimento e proteção ambiental] [...] encontrou uma 'solução': *desenvolvimento e meio ambiente não são contraditórios*" (NOBRE, 2002: 71). Talvez por isso seja considerado como um conceito “deliberadamente vago e inerentemente contraditório” (O'RIORDAN, 1993 apud NOBRE, 2002: 44) e lhe atribuíam inúmeros significados, como registra Carvalho (1992).


Nesta conjuntura não houve espaço para qualquer outra proposta, mesmo para aquelas estruturadas no marco da economia capitalista. A proposição de Sachs (2002: 53):

[...] um outro desenvolvimento, endógeno (em oposição à transposição mimética de paradigmas alienígenas), autossuficiente (em vez de dependente), orientado para necessidades (em lugar de direcionado pelo mercado), em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais [...],

que, segundo o autor, adota “o paradigma do caminho do meio” [nem desenvolvimento a qualquer custo nem crescimento econômico zero], o qual emergiu de Founex⁵ e do encontro de Estocolmo e poderia ser chamado de *ecodesenvolvimento* ou desenvolvimento sustentável, não foi aceita. Certamente, não foi por uma questão de nomenclatura, visto que a proposta de *ecodesenvolvimento* foi rechaçada na Rio-92. Ao se caracterizar como endógeno, autossuficiente e orientado para necessidades, harmonia com a natureza e abertura para mudanças institucionais, o *ecodesenvolvimento* entrou em choque frontal com o “sistema-mundo-moderno-colonial”⁶ (PORTO-GONÇALVES, 2006). Para um sistema cuja existência se funda na dominação (da natureza, de pobres por ricos, da maioria pela minoria), no desrespeito à diferença, na concentração de poder, na acumulação de riquezas por poucos e na ascendência do mercado sobre o Estado e a sociedade civil, pensar a possibilidade de construção de uma outra ordem social com tais características, mesmo que se mantenha leal ao modo de produção capitalista, seria a negação do credo neoliberal e,

⁵ Encontro realizado em 1971 que precedeu a Conferência de Estocolmo, de 1972, promovido por seus organizadores (ver SACHS, 2002).

⁶ Sistema-mundo-moderno-colonial, “que é mundo cada vez mais interdependente; sistema-mundo, mas cuja interdependência está organizada com base num sistema de relações hierárquicas de poder – moderno-colonial”.



portanto, do pensamento único.

Talvez a razão de todas as razões para a derrota do ecodesenvolvimento esteja na constatação de Sachs (2002: 55), um de seus maiores defensores:

[...] o desenvolvimento sustentável [ecodesenvolvimento] é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças de mercado. Os mercados são por demais míopes para transcender os curtos prazos (Deepak Nayyar) e cegos para quaisquer considerações que não sejam lucros e eficiência smithiniana de alocação de recursos [...].

Em linhas gerais, a partir de como a crise ambiental é analisada pode-se identificar duas grandes tendências para seu enfrentamento. Uma delas assume que é possível reverter a atual situação de crise adotando-se o Desenvolvimento Sustentável como princípio estruturante do processo de desenvolvimento. Assim, por meio de ajustes nos processos de funcionamento desta sociedade, se compatibilizaria o desenvolvimento com a proteção ambiental, sem alterações significativas em sua estrutura. Desta forma, haveria mitigação dos impactos ambientais e redução da injustiça e da desigualdade social. Algo como reformar o mundo para torná-lo sustentável. Entretanto, os dados recentes sobre o estado do meio ambiente e das desigualdades sociais no planeta, publicados pelo PNUMA, PNUD, Banco Mundial e Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, apontam um agravamento da situação tanto sob o ponto de vista ambiental quanto social, indicando, na prática, a ineficácia da via reformista que vem sendo consagrada nos acordos, conferências e agendas internacionais. Segundo o PNUD (2007), no período 1990/2004, portanto, com a Convenção de Mudanças Climáticas já assinada desde 1992, a taxa de emissão global de dióxido de carbono (CO₂) cresceu 28%, sendo que a dos Estados Unidos atingiu 20,9% do total, em 2004, apesar do país possuir apenas 4,6% da população terrestre.

A outra tendência, de visão transformadora, assume que as raízes da crise estão no padrão civilizatório eurocêntrico, portador da ideia de progresso imposto aos povos do planeta pela colonização. No entender de Porto-Gonçalves (2006: 62),

a ideia de desenvolvimento sintetiza melhor que qualquer outra o projeto civilizatório que, tanto pela via liberal e capitalista, como pela via social-democrata e socialista⁷, a Europa Ocidental acreditou poder universalizar-se. Desenvolvimento é o nome-síntese da ideia de dominação da natureza. Afinal, ser desenvolvido é ser urbano, é ser industrializado, enfim, é ser tudo aquilo que nos afaste da natureza e que nos coloque diante de constructos humanos, como a cidade, como a indústria. Assim, a crítica à ideia de desenvolvimento⁸ exigia que se imaginasse outras perspectivas que não as liberais ou socialistas ou, pelo menos, que essas se libertassem do desenvolvimentismo que as atravessava.

Para Porto-Gonçalves (2002: 27),

[...] é a partir do Renascimento, com seu antropocentrismo, que o homem se torna todo-poderoso e passa a se lançar no projeto de dominação da natureza. Para dominar, manipular, submeter, chega-se mesmo a falar em torturar, como fez Francis Bacon. Expulso o sagrado da natureza, esta passa a ser vista como objeto, como recurso. O homem descola-se da natureza e, de fora, passa a dominá-la.[...]Um homem desnaturalizado e uma natureza desumanizada, eis o ponto de partida do pensamento/ sentimento/ ação do mundo moderno [...].


Entretanto, a desnaturalização do ser humano implicou, também, sua desumanização por uma minoria da própria espécie. Como alerta Porto-Gonçalves (2002),

[...] existe uma armadilha neste paradigma que elude a sua dimensão política: é que ao falar de dominação da natureza, tendo de antemão dela excluído o homem [também natureza], deixamos de observar que o projeto de dominação da natureza implica o trabalho como elemento necessário desse empreendimento. E o processo de trabalho implica um conjunto de energias físicas e intelectuais [...] (grifo do autor).

⁷ Segundo o autor, "um socialismo que também permanece produtivista, com sua ideia de oferecer para todos aquilo que o capitalismo oferecia somente para alguns. É conhecida a proposta do secretário geral do Partido Comunista francês, George Marchais, de que todos tinham direito ao automóvel, o que, na verdade, longe do socialismo, só nos levaria todos ao congestionamento". [Ibidem]

N.A.: Nesta mesma obra, Porto-Gonçalves alerta para a crítica de Marx ao Programa de Gotha, elaborado durante o Congresso de Gotha (1875), que criou o Partido Social-Democrata alemão, onde ele afirma que "a riqueza é o produto do trabalho e da natureza e que se o trabalho é o pai, a natureza é a mãe na produção de riquezas" (cf. PORTO-GONÇALVES, 2006: 126).

⁸ N.A.: O texto se refere às críticas dos ambientalistas nos anos 1960/70, que continuam mais do que nunca atualíssimas (cf. PORTO-GONÇALVES, 2006: 61).




É neste contexto histórico que surge a exploração da maioria de humanos por uma minoria e, conseqüentemente, a desigualdade e a injustiça social tão marcantes nos dias atuais. Nessa perspectiva, a crise ambiental é apenas a face visível, “a ponta do iceberg”, de uma crise maior: a de uma concepção de civilização. Uma concepção que, ao separar o ser humano da natureza, fez dela um outro a ser dominado (PORTO-GONÇALVES, 2002) para usá-la como fonte inesgotável de matéria-prima e depósito de resíduos. Para aqueles que têm este entendimento, não há como se construir uma ordem social sustentável, que seja justa e ambientalmente segura, sem o rompimento com a matriz de racionalidades que produziu a crise. Portanto, uma proposta que é inconciliável com a concepção de Desenvolvimento Sustentável e está além do paradigma do caminho do meio.

Para tal perspectiva, há que se reinventar o mundo para torná-lo sustentável. Ou seja, uma nova utopia se faz necessária, que, no entender de Santos (1996: 323). “[...] é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e por que vale a pena lutar [...]”.

Como afirma Porto-Gonçalves (2006: 458),

[...] tudo nos incita a buscar uma outra relação da sociedade com a natureza, na qual a justiça social e a sustentabilidade ecológica se façam por meio da liberdade, onde todos tenham direitos iguais para afirmarem sua diferença. Que a diversidade biológica e a cultural na igualdade e na diferença sejam vistas como os maiores patrimônios da humanidade [...].

Certamente, está aí a utopia que este momento histórico, como bem diz Carlos Walter Porto-Gonçalves, “nos incita a buscar” uma sociedade planetária justa, democrática e sustentável constituída pela pluralidade e diversidade de sociedades sustentáveis. O que não



será fácil. A construção de um futuro sustentável necessitará das riquezas disponíveis na natureza e das produzidas pelo trabalho humano, que no presente estão na mão de poucos. Por isso, esta construção é antes de tudo um problema político.

Por outro lado, não se pode perder de vista que, seja apostando-se na reforma da sociedade atual ou em sua transformação, as intervenções no plano prático para superação da crise e seus resultados serão necessariamente processuais. A busca pela ecoeficiência, pelo aumento da produtividade dos recursos e a aplicação dos instrumentos de gestão ambiental pública como suporte ao processo são imprescindíveis, seja para manutenção do *status quo* seja para transformá-lo. No caso da perspectiva transformadora, avalia-se que essas práticas são necessárias, mas não suficientes. O que distinguirá uma postura da outra será a finalidade das intervenções, se elas serão realizadas com o propósito de reformar a sociedade atual, mantendo seus estruturantes, ou se se construirá uma outra em que a justiça social, a democracia e a segurança ambiental sejam premissas fundantes.

Gestão ambiental pública no Brasil: custos, benefícios e controle social


No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 225, ao estabelecer o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” como direito dos brasileiros, “bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida”, também, atribui ao “Poder Público e à coletividade o *dever* de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Assim, trata-se da defesa e preservação pelo Poder Público e pela coletividade de um bem público (o meio ambiente ecologicamente equilibrado), cujo modo de apropriação de seus elementos constituintes pela sociedade pode alterar suas propriedades e provocar danos ou, ainda, produzir riscos que ameacem sua integridade. A mesma coletividade que deve ter assegurado seu direito de

⁹ Entendido como: "atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora" (inciso V, art. 3º, Lei 6.938/81).

viver num ambiente que lhe proporcione uma sadia qualidade de vida também precisa utilizar os recursos ambientais⁹ para satisfazer suas necessidades.

Porém, esta coletividade não é homogênea; ao contrário, sua principal característica é a heterogeneidade. Nela convivem interesses, necessidades, valores e projetos de futuro, diversificados e contraditórios, classes sociais, etnias, religiões e outras diferenciações. No caso do Brasil, o poder de decidir e intervir para transformar o ambiente, seja ele físico, natural ou construído, e os benefícios e custos decorrentes estão distribuídos social e geograficamente na sociedade de modo assimétrico. Por serem detentores de poder econômico ou de poderes outorgados pela sociedade, determinados atores sociais possuem, por meio de suas ações, capacidade variada de influenciar direta ou indiretamente a transformação (de modo positivo ou negativo) da qualidade do meio ambiente.

É o caso do setor empresarial (poder do capital); dos legislativos (poder de legislar); do Judiciário (poder de condenar e absolver); do Ministério Público (o poder de investigar e acusar); dos órgãos ambientais (poder de definir padrões de qualidade ambiental, embargar, licenciar, multar); dos jornalistas (poder de influenciar na formação da opinião pública); das agências estatais de desenvolvimento (poder de financiamento, de criação de infraestrutura) e de outros atores sociais, cujos atos podem ter grande repercussão na qualidade ambiental e, conseqüentemente, na qualidade de vida das populações. Entretanto, estes atores, ao tomarem suas decisões, nem sempre levam em conta os interesses e necessidades dos diferentes grupos sociais, direta ou indiretamente afetados. As decisões tomadas podem representar benefícios para uns e prejuízos para outros. Um determinado empreendimento pode representar lucro para empresários, emprego para trabalhadores, conforto pessoal para moradores de certas áreas, votos para políticos, aumento de arrecadação para




governos, oportunidade de emprego para um segmento da população e, ao mesmo tempo, implicar prejuízo para outros empresários, desemprego para outros trabalhadores, perda de propriedade, empobrecimento dos habitantes da região, ameaça à biodiversidade, erosão, poluição atmosférica e hídrica, violência, prostituição, doenças, desagregação social e outros problemas que caracterizam a degradação ambiental.

Assim, na vida prática, o processo de apropriação e uso dos recursos ambientais não acontece de forma tranquila. Há interesses, necessidades, racionalidades, poder, custos e benefícios em jogo e, conseqüentemente, conflitos¹⁰ (potenciais e explícitos) entre atores sociais que atuam de alguma forma sobre estes recursos, visando seu uso, controle e/ou sua defesa. Processo que em última instância determina a qualidade ambiental e a distribuição espacial, temporal e social de custos e benefícios. Todavia, um mesmo dano ou risco ambiental decorrente de alguma ação sobre o meio que, a partir de determinada racionalidade, é tido como inaceitável por um ator social, pode ser considerado desprezível ou inexistente por outro, se avaliado sob o ponto de outra racionalidade.

O primeiro ator social, ao justificar seu posicionamento, certamente tentará demonstrar que a intervenção proposta é uma ameaça de tal ordem à integridade do meio, que, se realizada, provocará a médio e longo prazos danos irreversíveis ao ambiente e à sadia qualidade de vida da população. E assim estará caracterizando a insustentabilidade do empreendimento e, portanto, sua inviabilidade socioambiental. O segundo ator provavelmente argumentará que a escala do dano e o potencial de risco são mínimos, se aplicadas as medidas mitigadoras adequadas. Afirmará também a inexistência de estudos científicos comprovadores da ameaça e, ainda, que a médio e longo prazos novos conhecimentos e tecnologias poderão resolver os problemas que eventualmente surgirem.

¹⁰ Conflito (social e político), segundo Bobbio, Matteucci & Pasquino (1992: 225), "é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividade que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos. [...] Quando um conflito se desenvolve segundo regras aceitas, sancionadas e observadas, há sua institucionalização". Neste sentido, a disputa pelo acesso e uso dos recursos ambientais é um conflito institucionalizado quando ocorre segundo regras que estão estabelecidas na legislação ambiental. Ver Bobbio, Matteucci & Pasquino, (orgs.). Dicionário de política. Brasília: EdUNB, 1992 [N.A.].



Para ele, não há dúvida alguma sobre a sustentabilidade do empreendimento e, portanto, de sua viabilidade socioambiental.

Nos dois casos exemplificados, um mesmo conceito foi evocado para justificar posições opostas, o que é uma constante quando se discute a viabilidade socioambiental de um empreendimento, seja a construção de um conjunto de usinas hidrelétricas em uma bacia hidrográfica, seja a introdução de organismos geneticamente modificados (OGM) na agricultura, ou de qualquer atividade potencialmente impactante. Para Marrul-Filho (2003: 86):


[...] ao contrário de estruturas conceituais que pretendem explicar o real, a noção de sustentabilidade se vincula a ele e à lógica das práticas humanas. Assim, se constitui historicizada e é socialmente construída, tendo raízes em questões como: sustentabilidade do que, para quem, quando, onde, por que, por quanto tempo (Acserald,1995; Lélé, 1991; Carvalho, 1994). Isso significa que os atores sociais se movem, em seus discursos e práticas, buscando legitimá-los, ou sendo por outros(as) deslegitimizados, de modo a prevalecerem aqueles(as) [discursos e práticas] que vão construir autoridade para falar em sustentabilidade e, assim, discriminar, em seu nome, aquelas práticas que são sustentáveis ou não (ACSELRAD, 1995) [...].

E ainda alertando que a noção de sustentabilidade é, fundamentalmente, relacional, o autor (MARRUL-FILHO, 2003: 87) lembra que

[...] a construção tanto da autoridade como da discriminação de práticas, boas ou ruins, constituem uma relação temporal entre passado, presente e futuro (Acsehrad, 1995) e, em uma comparação entre o que se retira e o que se deveria retirar da natureza, para satisfação das necessidades humanas presentes e futuras [...]. (grifos do autor).

Citando Acsehrad (1995 apud MARRUL-FILHO, 2003: 87), o referido autor conclui que **“[...] é sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras de**






sustentabilidade no futuro [...]”.(grifo do autor). Assim, a condição para uma sociedade, um grupo social ou um indivíduo avaliarem se determinada prática, em determinado momento, é sustentável ou não (e, conseqüentemente, sobre a conveniência de adotá-la) dependerá, fundamentalmente, do caráter que ela irá assumir no futuro. Portanto, há um vínculo indissolúvel entre as ações do presente e as do futuro. E como estas ações são realizadas para a satisfação de necessidades humanas presentes e futuras, fica o problema, ainda, de se lidar no presente com algo (necessidades), cuja veracidade estará explícita em outro tempo.

Então, como determinar no presente se um conjunto de práticas é sustentável e se realmente sua realização responde a necessidades da sociedade, também, do futuro, ou se será apenas um futuro ônus para ela? Para Derani (1997 apud MARRUL-FILHO, 2003: 88),

[...] a discussão sobre a construção da sustentabilidade no tempo presente está vinculada à quantidade de bens ambientais que é extraída da natureza para a satisfação das necessidades das presentes gerações, sem que se inviabilize as gerações futuras. Significa também entender o que são necessidades humanas e como elas podem ser satisfeitas de maneira sustentável. O conceito de necessidade, além de seu conteúdo subjetivo no plano do indivíduo, [...] possui um conteúdo histórico e cultural, e por si não é capaz de descrever um estado fixo, imutável, para todas as sociedades do planeta, e, sobretudo, para as “futuras gerações”.

Por tudo o que foi discutido, sustentabilidade não é um problema técnico que pode ser resolvido por meio da escolha de práticas “sustentavelmente adequadas” (reciclagem de resíduos, por exemplo), propostas por especialistas em várias áreas de conhecimento. Ainda que se reconheça a importância da ciência e da tecnologia no processo de busca da sustentabilidade, sua contribuição é condição necessária, jamais suficiente, pois quando se fala em sustentabilidade, há sempre que se perguntar: “[...]sustentabilidade do que, para



quem, quando, onde, por que, por quanto tempo[...]" (MARRUL-FILHO, 2003: 86).

Na verdade, o que está em debate é o caráter da relação sociedade-natureza a ser construída para a constituição de “um outro futuro”, liberto da lógica da economia de mercado, cujo processo instituinte começa por criar um outro presente diverso do atual. Portanto, é na tensão entre a necessidade de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum da população, e a definição do modo como devem ser apropriados os recursos naturais na sociedade que o processo decisório sobre sua destinação, ou seja, a gestão ambiental pública é praticada (QUINTAS, 2002). Nesta perspectiva, o § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, com o objetivo de tornar efetivo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, responsabiliza o Poder Público (e somente ele) por sete incumbências, *mesmo* impondo a este e à coletividade a obrigação por sua defesa e preservação.

São elas:


I – Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas a pesquisa e manipulação de material genético;

III – Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;



VI – Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.


Das sete incumbências:

a) Quatro (I, II, III e VII) direcionam a ação do Poder Público para defesa e proteção de processos ecológicos essenciais, ecossistemas, patrimônio genético, flora e fauna utilizando diferentes estratégias (preservar, restaurar, manejar, fiscalizar, criar áreas protegidas);

b) Duas (IV e V) para a prevenção de danos e avaliação de riscos ambientais, decorrentes da realização de obras e atividades potencialmente degradadoras, e da produção e circulação de substâncias perigosas; e

c) Uma (VI) para a criação de condições para coletividade cumprir o seu dever de defender e proteger “o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações”, por meio da promoção da educação ambiental.

Estas incumbências podem ser categorizadas em dois domínios da ação do Poder Público, inter-relacionados e complementares, para garantir a efetividade do direito da população brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No primeiro domínio, o Estado exerce o comando e o controle dos modos de destinação social dos recursos ambientais, no sentido de regular seu acesso e uso e, ainda, estabelecer mecanismos para prevenção de danos e avaliação de riscos ambientais. Neste contexto, tem-se o Poder Público praticando alguma forma de **ordenamento** da apropriação social dos recursos




ambientais por meio da aplicação de instrumentos de gestão ambiental pública estabelecidos na legislação. No outro domínio, o Estado age promovendo processos educativos (EA) com diferentes grupos sociais, para que a coletividade exerça o controle social dos processos de apropriação dos bens naturais na sociedade e, assim, cumpra seu dever de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Deste modo, tem-se o Poder Público atuando direta e indiretamente com a finalidade de proporcionar condições para que os diferentes grupos sociais se capacitem a intervirem coletivamente, de modo organizado e qualificado, no ordenamento das práticas de apropriação social dos bens ambientais que o Estado realiza e, também, a exigirem sua ação, caso se omita.

Estas incumbências estabelecem as bases legais para o ordenamento da prática da gestão ambiental no Brasil, pelo Poder Público, seja pela validação de dispositivos anteriores à Constituição de 1988, seja pela promulgação de novos. Assim, cabe ao Estado praticar a gestão ambiental pública, ordenando o processo de apropriação social dos recursos ambientais e, ao mesmo tempo, proporcionando condições para o exercício do controle social desta prática, por meio dos instrumentos estabelecidos na legislação. Para cumprir suas incumbências constitucionais, a legislação infraconstitucional concede ao Poder Público poderes os quais lhe permitem promover desde o ordenamento e controle do uso dos recursos ambientais, inclusive articulando instrumentos de comando e controle com instrumentos econômicos e de controle social, até a reparação e mesmo a prisão de indivíduos responsabilizados pela prática de danos ambientais.

Nesse sentido, o Poder Público estabelece padrões de qualidade ambiental, avalia impactos ambientais, licencia e revisa atividades efetiva e potencialmente poluidoras, disciplina a ocupação do território e o uso de recursos naturais, cria e gerencia áreas





protegidas, obriga a recuperação do dano ambiental pelo agente causador, e promove o monitoramento, a fiscalização, a pesquisa, a educação ambiental e outras ações necessárias ao cumprimento de sua função mediadora. Além disso, media interesses e conflitos, potenciais ou explícitos, entre atores sociais sobre os modos de destinação dos recursos ambientais no meio social. Esta definição deve ser produto de consensos construídos com atores sociais envolvidos (os quais não devem ser confundidos com unanimidade), sobre o uso e o não uso; quem, como, onde, quanto e para que usa; e quando, por quanto tempo etc. se usam os recursos naturais.

Todavia, este processo também define e redefine como se distribuem em termos sociais e espaciais, no presente e no futuro, os custos e benefícios decorrentes do processo decisório sobre os modos de apropriação dos recursos ambientais na sociedade. Portanto, a prática da gestão ambiental não é neutra. O Estado, ao assumir determinada postura diante de um problema ambiental, está de fato definindo quem ficará, na sociedade e no país, com os custos, e quem ficará com os benefícios advindos da ação antrópica sobre o meio, seja ele físico, natural ou construído (QUINTAS & GUALDA, 1995).

Assim sendo, quando o órgão ambiental licencia um empreendimento ou nega seu licenciamento, estabelece o período do defeso de determinado recurso pesqueiro, cria uma Unidade de Conservação, proíbe ou impõe regras para o desmatamento e a extração de determinado recurso florestal ou, ainda, embarga uma atividade ilegal, também estará definindo quem na sociedade ficará com o ônus e quem ficará com o bônus decorrentes do ato de gestão ambiental praticado. Portanto, qualquer ato que ordene o acesso e o uso de recursos ambientais, por mais justificável que seja, em princípio contraria interesses legítimos e ilegítimos e, em muitos casos, põe em risco as condições materiais e simbólicas



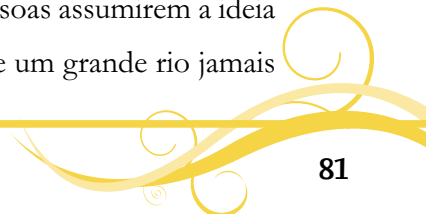
que devem garantir a satisfação das necessidades básicas, de grupos sociais já vulneráveis. Ao pensar a gestão ambiental pública, no Brasil, deve-se tomar como premissa estruturante que sua realização acontece, sobretudo, em territórios sociais (LITTLE, 2002)¹¹ e não apenas em “territórios de fauna e flora”, portanto, em ambientes culturalmente diversos, que também são portadores de diversidade biológica (QUINTAS, 2008).


¹¹ O autor define “territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ [...]. O fato de que um território surge diretamente das condutas de territorialidade de um grupo social implica que qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos [...]” (LITTLE, 2002: 3).

¹² Definida como “o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis” (Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Disponível em <www.justicaambiental.org.br>, acesso em 28/07/09).

Desse modo, o processo de apropriação social dos recursos ambientais, além de não ser neutro, também é assimétrico: distribui custos e benefícios de modo pouco ou nada equitativos, em muitos casos com alta incidência de injustiça ambiental¹². Por outro lado, há ainda a considerar que não é necessariamente óbvio para comunidades afetadas a existência de um dano ou risco ambiental (GUIVANT, 1998) e nem tampouco suas causas, consequências e interesses subjacentes à ocorrência deles. Não é evidente para a maioria das pessoas as possíveis mudanças, em sua vida cotidiana, que podem advir da implantação de um complexo portuário, distrito industrial, polo petroquímico, gasoduto, hidrelétrica, estrada ou de qualquer empreendimento com potencial de produzir e ou induzir impactos ambientais.

O processo de contaminação de um rio, por exemplo, pode estar distante das comunidades afetadas, espacial (os contaminantes são lançados a vários quilômetros rio acima) e temporalmente (começou há muitos anos, e ninguém lembra quando). O processo pode, também, não apresentar um efeito visível (a água não muda de sabor e de cor, mas pode estar contaminada por metal pesado, por exemplo) e nem imediato sobre o organismo humano (ninguém morre na mesma hora ao beber a água). Outra dificuldade para a percepção objetiva dos problemas ambientais é a tendência das pessoas assumirem a ideia da infinitude de certos recursos ambientais. É comum se ouvir que um grande rio jamais






secará (até que fique visível a diminuição do volume de suas águas) ou, ainda, que uma grande floresta não vai acabar ou que os peixes continuarão abundantes todos os anos, até que a realidade mostre o contrário. O efeito cumulativo, quando gradativo, não é autoevidente.

Um outro fator que dificulta, muitas vezes, a participação dos grupos sociais no enfrentamento de problemas ambientais que lhes afetam diretamente é a sensação de impotência frente à sua magnitude e à desfavorável correlação de forças subjacentes, principalmente quando envolvem grandes interesses de grupos econômicos e políticos. Isto leva as pessoas a se sentirem incapacitadas de reagir perante a força dos atores sociais responsáveis pela degradação daquele ambiente. Há ainda a descrença da população em relação à prática do Poder Público para coibir as agressões ao meio ambiente, quando a degradação decorre da ação de poderosos (QUINTAS, 2002).

Há ainda a se considerar que as pessoas não nascem participativas como nascem respirando. Ser participativo não é uma conduta social automática dos indivíduos. É algo que se aprende somente na prática e sob certas condições. De acordo com Alonso et al. (2001: 5) e a Teoria do Processo Político (TILLY, 1978; MCADAM, 1982; TARROW, 1994 apud ALONSO et al, 2001: 5), a *“participação política, ou como preferem chamá-la, ‘as mobilizações coletivas’ [...] são motivadas simultaneamente por crenças e interesses, e não existem sem um conjunto de recursos materiais e cognitivos de organização”* (grifo do autor). E ainda segundo esta teoria, Alonso et al. (2001: 5) entendem que “as sociedades são estratificadas em grupos e cada grupo pode ter diferentes recursos de organização, diferentes interesses, diferentes valores. Por essa razão, os processos de decisão sobre questões públicas, que afetam muitos grupos, são necessariamente conflitivos [...]”.



Nessa configuração, cabe ao Estado criar condições para transformar o espaço “técnico” da “gestão ambiental” em espaço público. E, desta forma, evitar que os consensos sejam construídos apenas entre atores sociais com grande visibilidade e influência na sociedade, à margem de outros, em muitos casos os mais impactados negativamente pelo ato do Poder Público. Tais atores, em geral, por não possuírem meios materiais e capacidades necessárias, no campo cognitivo e organizativo, para intervirem de modo qualificado no processo de gestão ambiental, não conseguem defender seus interesses e necessidades.


Conseqüentemente, na prática da gestão ambiental pública a ocorrência de assimetrias entre grupos sociais não se resume à distribuição de custos e benefícios, decorrentes dos modos de destinação dos recursos ambientais na sociedade. Há, também, assimetrias entre grupos sociais, nos planos cognitivo, organizativo e dos meios materiais, cuja existência dificulta ou inviabiliza a defesa de seus direitos durante este processo. Buscar a mitigação de assimetrias, pelo menos no plano simbólico, é uma das tarefas primordiais da Educação Ambiental com centralidade na gestão ambiental pública, uma vez que injustiça e desigualdade são inerentes à ordem social vigente (QUINTAS, 2008).

O espectro das participações representativas da diversidade social dos afetados pelo modo de destinação dos recursos e a capacidade política e cognitiva dos grupos com vulnerabilidade socioambiental para intervirem nos processos decisórios determinarão o caráter mais ou menos público e democrático da gestão ambiental praticada (QUINTAS, 2008). Se os consensos continuarem sendo construídos apenas com os grupos historicamente hegemônicos da sociedade, como tem sido a tradição no Brasil, tem-se o exemplo de uma gestão ambiental nada pública e democrática.



Referências Bibliográficas

- ALIER, J.M. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 2007.
- ALONSO, A. (org.) et al. Participação e governança ambiental no Brasil: um estudo das audiências públicas para licenciamento ambiental. São Paulo: Cebrap, 2001 (doc mimeo).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. (orgs.). *Dicionário de política*. Brasília: EdUNB, 1992.
- CARVALHO, S.H. “Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz”. In: GOLDEBERG, M. (org.). *Ecologia, ciência e política – Coletânea de textos*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.
- CARVALHO, I.C.M. *Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico*. São Paulo: Cortez, 2004.
- CMMAD. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.
- GUIVANT, J.A. “A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social.” *BIB*, n. 46, 1998.
- IPCC. Quarto Relatório de Avaliação – Sumário para Formuladores de Políticas. Brasília: OMM/PNUMA, 2007.
- LITTLE, P.E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Departamento de Antropologia/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, 2002 (Série Antropológica, n. 322). Disponível em: <www.unb.br/ics/Dan/empdf.pdf>
- MARRUL-FILHO, S. *Crise e sustentabilidade no uso dos recursos pesqueiros*. Brasília: Edições Ibama, 2003.
- NOBRE, M. “Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual”. In: NOBRE, M. e & MAZONAS, M.C. (orgs.). *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: Cebrap/Edições Ibama, 2002.
- PACKARD, V. *Estratégia do desperdício*. São Paulo: Ibrasa, 1965.

- 
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008*. Coimbra, Portugal: PNUD, 2007.
- PNUMA. *Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – GEO 3*. Brasília: PNUMA/IBAMA, 2002.
- PORTO-GONÇALVES, C.W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- , “Natureza e sociedade: elementos para uma ética da sustentabilidade”. In: QUINTAS, J.S. (org.). *Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente*. Brasília: Ibama, 2002.
- QUINTAS, J.S. “Educação no processo de gestão ambiental pública: a construção do ato pedagógico”. In: LOUREIRO, C.F.B.; LAYRARGUES, P.P. & CASTRO, R.S (orgs.). *Repensar a educação ambiental: um olhar crítico*. Rio de Janeiro: Cortez, 2009.
- , A dimensão socioambiental na gestão ambiental pública: uma contribuição para repensar a estrutura regimental do Ibama e do ICMBIO. Brasília, 2008 (doc. mimeo).
- , *Introdução à gestão ambiental pública*. Brasília: Edições Ibama, 2002.
- QUINTAS, J.S. & GUALDA, M.J. *A formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental*. Brasília: Edições Ibama, 1995 (Série Meio Ambiente em Debate n. 1).
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTOS, B.S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996.



