
Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável : Desafios Institucionais e Setoriais*

Roberto P. Guimarães

DA DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA CEPAL/SANTIAGO

A capacidade da mente humana para formular e resolver problemas complexos é muito pequena, se comparada ao tamanho dos problemas cuja solução é requisito indispensável para um comportamento racional no mundo concreto.

Herbert Simon

Será mais sufocante do que ontem, pior do que anteontem, mas muito melhor do que amanhã.

Ignácio de Loyola Brandão

INTRODUÇÃO:

O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

Se há uma síntese possível para este final de século, pode-se caracterizá-la como o *esgotamento de um estilo de desenvolvimento* que mostrou-se ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto. Nesse sentido, os sinais de vulnerabilidade do ecossistema planetário têm atuado como uma grande caixa de ressonância dos vários "esgotamentos" que assistimos encadear-se numa lógica que leva à necessidade de mudanças profundas. A manifestação mais evidente da crise atual é, sem dúvida, o fato de vivermos numa era de "escassez" de recursos, de dificuldades de expansão da base econômica das sociedades nacionais, de saturação dos depósitos para armazenar ou eliminar os rejeitos da sociedade industrial e, sobretudo, de fragilidade das instituições locais, regionais e mundiais para enfrentar os desafios colocados por essa crise. Uma crise que é, na verdade, *ecológica* (esgotamento progressivo da base de recursos

* O autor agradece a Adalgisa C. Almeida por sua ajuda na preparação deste trabalho.

A análise aqui apresentada pode ser encontrada, com riqueza de detalhes, em Guimarães (1991a).

naturais) e *ambiental* (redução da capacidade de recuperação dos ecossistemas). Mas uma crise que é também *político-institucional*, diretamente relacionada com os sistemas de poder para posse, distribuição e uso dos recursos naturais, em última instância, determina a situação de escassez *absoluta* (esgotamento do estoque de recursos) ou *relativa* (padrões insustentáveis de consumo ou iniquidades no acesso a eles).

A incorporação de um marco ecológico ao processo decisório público — para levar em conta as implicações das políticas públicas sobre a rede de relações que opera nos ecossistemas — constitui pois, mais do que uma aspiração, uma necessidade biológica para a própria manutenção dos sistemas naturais que tomam possível a vida. Esta faceta do momento atual impõe o reconhecimento de que a humanidade atravessa um período de autêntica *transição ecológica* [Bennett (1976)]. Entre muitas dimensões importantes, a transição se caracteriza pela tendência a utilizar formas cada vez mais intensivas de energia para satisfazer as necessidades humanas, com níveis de ineficiência igualmente crescentes, e pela acumulação de bens para usos sociais não relacionados com a sobrevivência biológica, que se tornou possível alcançar através da incorporação de ambientes cada vez mais apartados da sociedade local.

Não surpreende que o argumento ecológico tenha estado tanto tempo ausente do pensamento econômico, político e social. A crise do desenvolvimento via ansiação ecológica constitui marca registrada da sociedade contemporânea, da mesma forma que o padrão antropocêntrico das civilizações modernas levou-as a considerar progresso e evolução como produtos apenas da capacidade humana para gerar tecnologia, sem admitir limites. Não deve ser motivo de surpresa, portanto, que a grande maioria das instituições contemporâneas — concebidas no primado dos dogmas econômicos da abundância e do progresso material — mostre-se incapaz de enfrentar adequadamente os desafios da transição. Esta situação obriga a questionar um *estilo de desenvolvimento internacionalizado*, que tem sido determinado em grande parte pela adaptação do modelo tecnológico das empresas transnacionais, como uma tendência homogeneizadora da economia mundial, e que se manifesta principalmente nos processos de modernização da agricultura, de urbanização, de apropriação da base de recursos naturais e de utilização de fontes não-renováveis de energia.

E dentro desse contexto que a convocação da Conferência do Rio dramatiza o reconhecimento de que, para se alcançar um estilo de desenvolvimento sustentável, haverá de se modificar drasticamente os padrões atuais de produção e de consumo. Se bem a própria resolução das Nações Unidas que convoca a conferência (Resolução 44/228) reconhece que corresponde ao mundo desenvolvido uma responsabilidade maior e diferenciada na busca de soluções aos problemas mais urgentes do planeta — pois até o momento a contribuição da desordem ecológica dos países periféricos para a desordem global é ainda bastante limitada — não se pode escapar da realidade de que, se os países periféricos também não se dispuserem a transformar seu padrão atual de crescimento e de incorporação do patrimônio natural, será impossível a materialização de um estilo de desenvolvimento que atribua prioridade às necessidades básicas das gerações

atuais e futuras, bem como permita garantir a renovação dos estoques atuais de recursos.

Por outro lado, os temas que compõem a agenda global colocam desafios sem precedentes para a América Latina em seu conjunto, e para o Brasil em particular [ver Guimarães (1990a)]. A crise ambiental ocorre num momento em que a região se encontra em situação igualmente desfavorável em muitas outras áreas. Retomar o caminho do desenvolvimento supõe o fortalecimento da democracia e, ao mesmo tempo, a necessidade de estabilizar a economia — o que pressupõe o equacionamento da dívida externa —, incorporá-la às correntes de intercâmbio tecnológico mundial, implantar padrões mais austeros e socialmente homogêneos de consumo e melhorar a distribuição de renda. Da mesma forma, qualquer alternativa de desenvolvimento, para que tenha permanência no tempo, terá de ser ambiental e socialmente sustentável, ou seja, terá de dar prioridade às necessidades básicas das gerações atuais e futuras, bem como preservar os estoques atuais de recursos.

De fato, um novo paradigma de desenvolvimento para o Brasil deve permitir uma profunda revisão das práticas atuais de incorporação do patrimônio natural, através de novas formas de organização social e de novos padrões de produção e consumo. Antes de tudo, não há como imaginar um estilo de desenvolvimento que possa ser ambientalmente sustentável, se não contiver uma solução para os graves desequilíbrios provocados pelas situações de pobreza extrema e de iniquidade sócio-econômica, que caracterizam a sociedade brasileira de finais do século. Mas não são apenas a riqueza e o patrimônio natural que se encontram concentrados no país. O acesso aos centros de decisão se distribui também de forma desigual entre os cidadãos. Configura-se, pois, como igualmente indispensável o aperfeiçoamento da democracia brasileira, de modo a enfrentar o divórcio entre a sociedade e o Estado e superar assim a situação de pobreza política que agrava e perpetua a desigualdade sócio-econômica.

A economia brasileira teve grande dinamismo no pós-guerra (o seu nível de desenvolvimento mal superava o do Haiti nos anos 1940-50) e se transformou na décima-primeira economia do mundo, mas não foi capaz de reduzir seus níveis de desigualdade sócio-econômica. No período de maior crescimento, entre os anos 1960 e 1980, os 10% mais ricos da força de trabalho aumentaram sua participação na renda de 40 a 50%, enquanto os 50% mais pobres viram sua participação ser reduzida de um modesto 17% para somente 12%, em 1980. Cerca de 40% das famílias brasileiras vivem atualmente em situação de pobreza, com renda mensal abaixo de um quarto de salário mínimo *per capita*. Destes, 45% se encontram em condições de miséria, equivalendo a 4,7 milhões de famílias. Por último, em 1989, os 5% mais ricos detinham 38,5% da renda, enquanto os 40% mais pobres detinham 7,2% da renda. Os elevados índices de concentração revelam ainda os diferenciais de renda entre regiões e setores produtivos. O Nordeste, conquanto detenha 29% da população brasileira, conta com 53% dos pobres do país. Em 1980, cada habitante do Nordeste ganhou, em média, o equivalente a pouco mais de um quarto do que ganhou um habitante do Centro-Sul do país. Em suma, uma leitura dos indicadores sociais, ao iniciar-se a década, revela o aumento da distância entre áreas urbanas e comunidades rurais, assim como entre regiões. Em

sua maioria, as áreas rurais terminaram a década de 1980 em situação mais desfavorável do que as cidades vinte ou trinta anos antes. O mesmo se aplica ao Nordeste em relação ao Sudeste.

Parte do problema se deve a uma espécie de superposição da história. Enquanto países de industrialização antiga experimentaram, ao longo de muitas décadas, o processo de industrialização e a consequente urbanização e diferenciação social de sua população, no Brasil tais processos tiveram lugar, muitas vezes, no espaço de uma década, ou até menos do que isto. Chega a ser difícil não aplicar ao Brasil o pensamento de Trotsky para descrever os eventos da Revolução Russa: "Selvagens substituem o arco e a flecha pelo rifle em forma instantânea, sem percorrer o caminho que separava essas duas armas no passado." [Deutscher (1963, p.230)]. Essa "superposição da história" pode ser interpretada de uma forma positiva, se consideramos que em seu processo de industrialização acelerada os brasileiros jamais tiveram que enfrentar condições ambientais tão desfavoráveis como as que prevaleceram na Inglaterra durante a Revolução Industrial. Mas se o Brasil não teve uma Liverpool "conjuntural", possui uma Cubatão "estrutural" no coração industrial de São Paulo, considerada uma das cidades mais poluídas do planeta, além de outras candidatas como Camaçari e Araucária.

As implicações desta herança, que atua como uma hipoteca sobre as respectivas de desenvolvimento sustentável no Brasil, estão levando a estrutura social a conviver com tensões de proporções dramáticas. O *primeiro* aspecto a ser assalado, por conseguinte, é o de que a simples retomada do crescimento econômico não basta para a solução desses graves problemas. A transformação da estrutura produtiva, indispensável para assegurar a recuperação do dinamismo econômico, deve vir entrelaçada com uma firme política visando a assegurar *maior equidade social*, não apenas com respeito às populações atuais como também em relação às populações futuras. Convém lembrar, sobre esse aspecto, que um indivíduo pobre, marginalizado ou excluído da sociedade e da economia nacional, não possui o menor compromisso em evitar a deterioração do meio ambiente, já que a sociedade não consegue impedir a sua própria degradação como ser humano.

Em *segundo* lugar, a *superação institucional* colocada pela crise de sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro se resume, em nível micro, na democratização social; em nível macro, na democratização do Estado. O primeiro objetivo supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição dos recursos e da informação para os setores subordinados, o aumento da capacidade de análise de suas organizações e a capacitação para a tomada de decisões. O segundo requer a abertura do aparato estatal ao controle do cidadão, a reatualização dos partidos políticos e dos processos eleitorais e incorporação do conceito de responsabilidade política na atividade pública. Ambos aspectos constituem um desafio eminentemente político, a ser enfrentado através da construção de alianças entre os diferentes grupos sociais, de forma a obter a base consensual para a necessária reforma das instituições públicas.

Finalmente, não são poucas as dificuldades institucionais para a materialização de um novo estilo de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável no Brasil. A partir de meados da década passada, o país conheceu oito planos de estabilização, a moeda trocou a sua denominação em quatro oportunidades, a

política cambial sofreu 18 alterações, foram tentadas praticamente 60 políticas de preços distintas, e o número de políticas salariais já se aproxima de 20. A gestão do meio ambiente também sofreu a sua cota de instabilidade. A SEMA, criada em 1972, já ocupou três "nichos" distintos na estrutura de governo, e já teve seu nome modificado duas vezes. Se de 1972 até 1986 foi capitaneada por um mesmo secretário, desde então nada menos do que oito titulares ocuparam o seu comando. Para um país com um quadro de instabilidade político-institucional tão pronunciado como o Brasil, a busca de um novo padrão de desenvolvimento que permita uma relação mais harmônica com o funcionamento dos sistemas naturais não deixa de ser um exercício que exige ousadia e imaginação criadora das elites econômicas, dos dirigentes políticos, da classe trabalhadora e da população em seu conjunto. Se agregamos a essa evolução recente do país as características de sua formação social, com suas sequelas de burocratização do conflito social, clientelismo e fragmentação de interesses, é fácil reconhecer a magnitude dos obstáculos institucionais que se antepõem à formulação e efetiva implementação de políticas de meio ambiente no Brasil.

O anterior não deve obscurecer o fato de que, além dos desafios já indicados, haver-se-á de resgatar em algum momento as promissórias sociais e ecológicas da aventura megalomaniaca do "Brasil Potência". Projetos como a Transamazônica e a consequente penetração descontrolada e selvagem do espaço amazônico. Carajás, Itaipu, Acordo Nuclear, Pró-Álcool e a "modernização" capitalista da agricultura, são demasiado contundentes para que possam passar despercebidos. Não se trata de desqualificar todas as iniciativas do período militar. Muitos desses projetos obedecem a uma racionalidade que não está desprovida de sentido para a sociedade brasileira como um todo. O problema reside em que se embarcou em demasiados projetos, em demasiadas frentes, ao mesmo tempo. E o trágico é que até mesmo às agências do governo que supostamente deveriam intervir, ainda que sob as regras do jogo tecnoburocrático, não se permitiu exercer mais do que uma prerrogativa homologatória. Basta visitar instituições como o CNPq ou o IBAMA e perguntar às suas autoridades se estas participaram de decisões estratégicas com relação ao Programa Nuclear, o Projeto Carajás, Itaipu, Pró-Álcool, etc. Não há que se satisfazer com um burocrático "sim" e a menção aos inúmeros comitês, comissões e grupos de trabalho que infestam Brasília. Há que se insistir e indagar se essas instituições tiveram algum poder de veto, ou solicitar que identifiquem elementos marcantes desses projetos que possam ser atribuídos à atuação desses órgãos. A resposta a ambas as indagações será um inevitável, ainda que embaraçoso, "nenhum". Considerando-se que estas organizações são legalmente responsáveis pela geração ou adaptação de tecnologias, pela gestão dos recursos naturais e pela preservação de um meio ambiente sadio — três aspectos-chave para um desenvolvimento autônomo e auto-sustentado —, resulta verdadeiramente trágico o não-papel consentido pela burocracia em decisões de tamanha transcendência.

Os custos ambientais e ecológicos do devaneio tecnoburocrático-militar do "Brasil Potência" também não podem cair no esquecimento. Têm havido perdas irreparáveis da flora e da fauna e níveis cada vez mais altos de contaminação. Mais importante todavia, os efeitos nocivos de toda uma geração de projetos faraônicos ainda estão por ser devidamente contabilizados. O processo de desertificação da

Amazônia é uma entre as muitas indicações do tipo de "contabilidade ambiental" que faz falta ao Brasil, e muito provavelmente não será a mais grave. O monoculturalismo do Pró Álcool, o lago formado por Itaipu, a exploração das reservas minerais de Carajás, tudo isso representa um tributo direto sobre a base de recursos naturais. Sem mencionar a necessidade de amortizar a dívida sobre a qual foram erigidos esses projetos, o que significa a necessidade de obter dólares, o que implica mais exportações, o que significa intensificar a exploração de recursos já sobreexplorados. Em poucas palavras, ao ciclo estrutural da pobreza, agrega-se agora o círculo vicioso da destruição ecológica e da irresponsabilidade ambiental. À medida que esse processo se aprofunda, é possível apreciar a hipoteca ambiental em todo o seu esplendor. Foi o nacionalismo exacerbado de Olavo Bilac que o levou a cunhar a famosa expressão "Não verás País como este!". Cada criança brasileira aprende a descobrir o Brasil através das lentes de Bilac, sua riqueza incomensurável, sua vastidão e sua capacidade infinita de recuperação. As décadas futuras poderão nos obrigar a substituir o ufanismo de Olavo Bilac pela visão realista do Brasil que se avizinha, tal como nos sugere a acuidade de Ignácio de Loyola Brandão (1981): "Não Verás País Nenhum!".

II

O CONTEXTO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE MEIO AMBIENTE²

É extremamente difícil apresentar uma imagem do Estado que capte as características e, ao mesmo tempo, a singularidade do caso brasileiro. Enquanto na grande maioria dos países o Estado seguiu-se à preexistência de sociedades mais ou menos organizadas, no Brasil ocorreu a evolução inversa. Como o Brasil contava, à época do descobrimento, com um contingente nativo escasso e com baixos níveis de organização, o Estado brasileiro na realidade *antecedeu* à própria sociedade, impondo-se à formação de uma sociedade em geral desarticulada e sem poder de negociação frente às instituições políticas e de governo. De fato, o primeiro governador-geral do Brasil, Tomé de Souza, já desembarcou em 1549 com toda uma estrutura de governo — leis, códigos e regulamentos, e até mesmo com uma Constituição, o Regimento de Almeirim, preparado em Lisboa um ano antes. Todo esse arcabouço institucional derivava do sistema político em vigor em Portugal, e seria aplicado a um Brasil sem brasileiros — os indígenas nunca foram considerados cidadãos. O Estado brasileiro, poder-se-ia dizer, veio na bagagem de Tomé de Souza. Esta situação prevaleceu pelo menos até a década de 1930, apesar das profundas transformações experimentadas pela sociedade brasileira. A Corte portuguesa se transfere ao Brasil em 1808;

2 Uma versão ampliada dessas teses foi originalmente publicada em Guimarães (1988a, 1988b e 1990b).

quatorze anos mais tarde se declara a Independência; o Império desmorona em 1889; mas os estatutos legais do período colonial permaneceram inalterados, das Ordenações Manuêlinas (1548-1603) às Ordenações Filipinas (1603-1916).

11.1 - Patrimonialismo e Formação Social Autoritária

Esse processo de constituição do Estado nacional viu-se reforçado por um processo de formação social cuja característica *estrutural* mais importante é, sem dúvida, a presença do *patrimonialismo* [ver, por exemplo, Faoro (1977)]. Em geral faz-se alusão à ordem patrimonial por suas práticas políticas concretas de controle social, tais como o clientelismo, o caciquismo ou a cooptação. Não se deve confundir, porém, a burocracia "estamental", aparato administrativo e estado-maior da ordem patrimonial, com a burocracia "estatal", a "elite", a "classe dirigente" ou a "classe dominante". A burocracia não constitui uma classe em si mesmo, ainda que atue muitas vezes como um delegado da elite. Pode parecer que atue acima das classes sociais, mas não goza de autonomia em relação à sociedade. Da mesma forma, a composição interna da elite pode variar, mas a ordem patrimonial persiste. Isso explica por que as massas, o povo, os brasileiros, ou o nome que se queira dar à imensa maioria da população, se bem podem dar o seu apoio às mudanças episódicas que ocorrem nas alianças de poder, o fazem sempre de uma posição subalterna, das arquibancadas. E explica também por que o padrão tradicional de resolução de conflitos na sociedade brasileira, com importantes implicações para as políticas de meio ambiente, é restrito e se dá no interior das elites.

O Brasil pode ter se transformado de uma sociedade agrária ou mercantil em uma das sociedades capitalistas mais industrializadas do Terceiro Mundo. Ainda assim, a sua formação social não perderá jamais o matiz patrimonial. Isto pode reforçar, às vezes, suas características autoritárias. Em outras oportunidades, a formação social pode tender a liberar as suas inclinações (latentes, mas atrofiadas) participativas e igualitárias. Mas o peso da tradição tende a perpetuar o elitismo e a tornar a sociedade brasileira cada vez mais estatista. A sociedade patrimonial, há que reconhecê-lo, deve confundir o observador superficial. Seus traços esquizofrênicos se revelam em síndromes catatônicas, alternando, frequentemente, fases de estupor (autoritário) com outras, de excitação (democrática), mas a rigidez muscular (burocrática) estará sempre presente.

Isto explica a maioria dos elementos da formação social antes descritos. O caráter patrimonial burocrático do Estado impôs, e provavelmente continuará impondo, seus próprios limites à constituição da sociedade, conferindo-lhe os traços distintivos do formalismo e do autoritarismo. Há tal concentração de poder em mãos do Estado que a sociedade civil dispõe de poucas possibilidades para organizar-se autonomamente e estabelecer canais sólidos para a articulação e representação de seus interesses. O pouco que pode conseguir tem sido frequentemente cooptado ou, inclusive, suprimido. Por outro lado, a sociedade política (o poder legislativo, o sistema de partidos e os processos eleitorais) não tem sido capaz de representar a pluralidade de interesses existentes na sociedade. Em resumo, a formação social brasileira e, por consequência, a constituição do Estado brasileiro corresponde uma estrutura de poder concentrada e excludente;

uma organização do processo de tomada de decisões de acordo com os interesses particularistas dos estratos sociais mais organizados; e, finalmente, um forte conteúdo tecnocrático, hierárquico e formal na resolução de conflitos pela acumulação e distribuição de recursos, inclusive ecológicos.

No que diz respeito à formulação de políticas de meio ambiente, os obstáculos provocados por um processo bastante singular de formação social parecem ser óbvios. Além dos já mencionados, do elitismo, autoritarismo e burocratismo, pode-se introduzir alguns traços específicos. Em primeiro lugar, a tradição legalista do Estado e da sociedade brasileiros faz com que leis, decretos, portarias e regulamentos dominem de tal forma a vida do país que se esfumaça a fronteira entre o público e o privado. A realidade, para ser reconhecida como tal, deve ser primeiro imaginada pelo legislador. Antes de Vargas, para citar apenas um exemplo, a mobilização das classes trabalhadoras era encarada como uma "questão de polícia". A ação sindical só se tornou legítima a partir do momento em que o Estado lhe outorgou o seu reconhecimento, transformando a estrutura sindical em poderoso instrumento de controle social por parte do Estado. O mesmo se aplica aos assuntos ambientais e de uso e conservação de recursos. Numa ordem patrimonial na qual nada possui valor em si mesmo, essas questões só assumirão relevância política na medida em que se tomem funcionais para os interesses dominantes no aparato estatal. Um segundo elemento, na verdade um corolário da tradição legalista, é a quase adoração de tudo o que seja "público", a qual se revela através da compulsão a regular e santificar com leis todo e qualquer aspecto da vida pública ou particular, por minúsculo que seja. Nosso país possui já tantas leis, regulamentos, portarias, códigos e posturas, que tem fundamento sugerir que todos os problemas brasileiros poderiam ser resolvidos de uma só penada: promulgando uma lei que tomasse obrigatório o cumprimento de todas as demais.

Esses comentários não devem contribuir para tornar o panorama ainda mais complexo do que já é. O Estado é fonte de muito do que se relaciona com a vida dos indivíduos, tanto na esfera pública como na particular, e estar de alguma forma conectado com o Estado é uma fonte de poder e prestígio. Além do mais, ser um servidor público possui no Brasil um significado muito especial. Antes de "servir ao público", significa servir seus próprios interesses (individuais, de classe, ou partidários), através da cooptação e de outras formas de controle social e político, às expensas do público. O resultado final é bastante conhecido para dispensar maiores comentários: uma sociedade fortemente controlada, corrupção e distribuição de privilégios e favores. Interessa ressaltar, entretanto, o caráter multifacetado da corrupção. Esta pode representar um intercâmbio efetivo de dinheiro em troca de um favor ou serviço, ou pode constituir um modo específico de tornar a vida mais fácil sem necessariamente transgredir a lei. Pode, portanto, não contemplar qualquer valor monetário e pode nem ser reconhecida como corrupção. Tal situação não deve escandalizar a ninguém, pois em mais de um sentido o "jeitinho brasileiro" representa uma arma poderosa para contrabalançar os poderes discricionários do Estado. Do ponto de vista ambiental, convém sublinhar a variedade, digamos, "estrutural" da corrupção. Como para sobreviver e seguir recebendo as benesses estatais, os indivíduos, grupos ou organizações não devem provocar muitos problemas, não surpreende que, apesar da trajetória quase heróica de entidades como o IBAMA, as agências governamentais e as empresas

estatais estejam entre as maiores agressoras do meio ambiente brasileiro. O Estado, é o primeiro a proclamar a sua consciência ambientalista, mas é também o primeiro a varrer os sintomas da crise ambiental para debaixo do tapete.

II.2 - Burocratização e Fragmentação Institucional

Todos esses aspectos têm, obviamente, uma gravitação especial para o surgimento de um estilo de desenvolvimento ambientalmente sustentável. Não obstante, o componente *tecnocrático* do aparato estatal brasileiro justifica alguns comentários adicionais. De fato, a tecnoburocracia foi a expressão mais destacada na formação do Estado nacional e, ao mesmo tempo, a principal força por trás do modelo de desenvolvimento vigente desde o pós-guerra. Mas o seu surgimento como *ator político* se produziu sob a égide dos regimes populistas e desenvolvimentistas, quase como um Estado dentro do Estado, solapando os antigos burocratas, abolindo a articulação de interesses por meio dos partidos e conformando, mais tarde, a base social para os famosos "anéis burocráticos", que ocuparam o segmento modernizado do Estado.

Com o advento do regime militar, consolidou-se uma forte aliança entre a tecnoburocracia estatal e privada e os interesses hegemônicos da burguesia industrial, com impactos de toda ordem para a gestão ambiental. Por um lado, a orientação "privada" da burocracia estatal dominante não contraria em nada a presença avassaladora do Estado na economia. Antes de representar um enfraquecimento da ordem patrimonial, cujo estamento burocrático não pode ser confundido com a dominação da burguesia, o regime inaugurado em 1964 na verdade a fortaleceu. O resultado final é a absoluta subversão no uso de recursos que pertencem à nação em seu conjunto, com os agentes estatais promovendo a sua exploração conforme a lógica da ideologia corporativa. Na verdade, ao substituir considerações políticas por variáveis econômicas, e ao subordinar ambas a critérios tecnicamente "neutros", o regime conseguiu efetivamente neutralizar e esterelizar as questões ambientais. Ademais, a tecnoburocracia conseguiu em certo sentido desfrutar de uma "relativa autonomia" em relação aos interesses de diversos grupos sociais. O que torna a situação ainda mais inquietante é o fato de que, por tudo o que já foi dito até aqui, o Estado encare com grande suspeição qualquer mobilização comunitária que tenha como objetivo exercer um controle social mais efetivo sobre a política de preservação do meio ambiente e de conservação dos recursos naturais.

Em definitivo, tudo leva a crer que as elites brasileiras, particularmente os tecnocratas, aprenderam também as lições sobre como enfrentar os conflitos inerentes à modernização, em especial os que dizem respeito ao uso dos recursos naturais e à manutenção da capacidade de recuperação dos ecossistemas brasileiros. Enfrentada a um estilo de desenvolvimento que, além de concentrador e excludente em sua base social, se revelava ecologicamente predatório, a burocracia adotou uma estratégia de "*conservadorismo dinâmico*" [ver, sobre esse aspecto, Schon (1973)]. Em primeiro lugar, *aceita-se o discurso* da preservação ambiental, algo que as autoridades brasileiras fizeram, com êxito, em Estocolmo. Segue-se a etapa de "*contenção e isolamento*", em que literalmente se lança o discurso dentro de uma caixa burocrática na estrutura governamental, no caso

brasileiro, através da criação da SEMA. Teve-se o cuidado, é claro, de não dotar esse novo órgão com os recursos humanos e materiais adequados. Apenas o suficiente para dar a impressão de que se está fazendo algo importante e para que sirvam como bodes expiatórios quando não se tomem as medidas realmente necessárias (como se sabe, de antemão, que não serão tomadas). Por último, agora que essas estruturas estão em seu lugar, arremetendo atarefadamente contra seus moinhos de vento, vem a etapa da "*distração seletiva*". Em outras palavras, as agências de proteção ambiental devem estar institucionalmente em um ponto de ônibus onde não pare o ônibus do poder.

A lei requer que os órgãos de proteção ambiental participem das atividades de ciência e tecnologia? Pois bem, incluímos um representante da SEMAM ou do IBAMA em um comitê interagências, pois sabemos muito bem a escassa probabilidade de que qualquer iniciativa de peso emane de tais comitês. A lei requer a realização de avaliações de impacto ambiental nos grandes projetos de infra-estrutura? Pois criamos uma unidade de meio ambiente em todas as grandes empresas estatais e pretendemos não perceber que jamais permitimos que interfiram nas atividades de planejamento ou na implementação desses projetos (vide a construção das grandes hidroelétricas). Por fim, podemos incluir uma seção sobre o meio ambiente e os recursos naturais nos planos de governo (como tem sido o caso desde a década de 1970), mas esquecemos de considerar os objetivos e estratégias enunciadas nessas seções ao tratar das demais seções, estas sim, substâncias.

Em síntese, deve-se promover o mínimo de mudança possível, para garantir que nada mude efetivamente. Surge a problemática ambiental, cria-se a SEMA. A questão ambiental começa a tomar corpo na opinião pública, extingue-se a SEMA, a SUDEPE, o IBDF e a SUDHEVEA, e cria-se o IBAMA. Uma nova administração pretende mostrar o seu compromisso com o meio ambiente, restaura-se a SEMA, agora com um "M" para diferenciá-la da anterior, subordinada diretamente à Presidência da República. Não se modificam, porém, as regras do jogo (o modelo de desenvolvimento), nem se outorgam maiores recursos, materiais e de poder, às novas estruturas. E se as novas autoridades de proteção ambiental, nas sucessivas "mudanças", começam a assumir "ares" de estar levando o assunto a sério e a incomodar interesses criados, nova rodada de mudanças, e damos a impressão de que estamos profundamente preocupados, e comprometidos, com a preservação do meio ambiente. Isto é o conservadorismo dinâmico em estado puro. É bom que se ressalte, não se trata de um esquema cuidadosamente concebido de resistência aberta. Devido a que todos os atores se verão afetados por uma redistribuição do poder, ou por uma reorientação drástica do modelo de desenvolvimento, não há necessidade de confabular e por-se de acordo para não levá-los a sério. Trata-se, simplesmente, de deixar que o processo burocrático siga seu curso.

Outra maneira de dar-se conta do que acaba de ser dito é sublinhar que se o contexto dos problemas ambientais é *conflitivo* (voltaremos sobre esse aspecto mais adiante), a questão decisiva termina sendo como esses conflitos são negociados. Independente da tendência ao "conservadorismo dinâmico", a negociação que permite que qualquer conflito seja "administrado" pressupõe a

existência de atores que compartilhem um controle mais ou menos equivalente de recursos políticos. Pois nada distaria mais dessa suposição do que a atividade política em geral, e entre as instituições que movem o circuito das decisões públicas nas áreas de meio ambiente, em particular. De um lado, encontram-se as classes e grupos sociais dominantes, que não têm revelado boa disposição em compartilhar o controle das instituições que lhe permitiram se apropriar dos resultados do crescimento à custa da exclusão social e da integridade do meio ambiente. Do outro lado, encontram-se os estratos mais despossuídos da sociedade, que lutam por aumentar seu controle sobre os recursos e instituições públicas, de modo a efetivar os seus direitos a uma melhor qualidade de vida. Em algum lugar no meio, provavelmente acima, se encontram os representantes das estruturas estatais, cuja lógica de ação responde muito mais aos interesses dos grupos hegemônicos na sociedade.

A combinação de todos os elementos do que poderíamos chamar de "novo" autoritarismo — desmobilização da sociedade, tecnocratismo e privatização ou internacionalização da economia e de sua base de recursos naturais — todos contribuem para a formação de políticas de meio ambiente no Brasil. Políticas que foram formuladas e implementadas em forma autocrática. A importância desproporcional dedicada ao controle da poluição, em contraposição à conservação de recursos naturais, constitui um exemplo dessa orientação, assim como a ênfase sobre os aspectos de "educação" ambiental. Sem dúvida, os efeitos sinérgicos desses mesmos elementos provocam desafios futuros de consideração. Com a volta ao regime civil e à esperada reorganização da sociedade, não existe qualquer garantia de que uma nova modalidade de corporativismo não se irá impor. Caso se materialize essa hipótese, os problemas ambientais certamente serão tratados separadamente, quase como situações de emergência, e de acordo com os interesses particularistas de cada classe social ou grupo econômico.

III

REQUISITOS BÁSICOS PARA UMA POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

A transição para um novo estilo de desenvolvimento pressupõe estratégias bem definidas de transformação de setores produtivos essenciais para a economia e o bem-estar da sociedade. A atual crise econômica e ambiental pode ser atribuída a desequilíbrios resultantes de um estilo de desenvolvimento baseado em processos produtivos extensivos em recursos naturais e energia fóssil, percebidos como muito abundantes. Pode ser atribuída, sobretudo, à crença de que os "bens livres" da natureza, tais como o ar, as águas e até mesmo as florestas, são infinitos e capazes de receber qualquer quantidade de resíduos, lixo, gases poluentes, etc., gerados por sociedades consumistas e perdulárias de recursos naturais e humanos.

III.1 - Requisitos Institucionais³

Por isso mesmo, a implementação de uma política ambiental que reflita as prioridades sentidas pela comunidade organizada supõe um processo de negociação permanente, em um contexto conflitivo, entre o Estado e as instituições que compõem a sociedade civil brasileira. Com igual razão, as políticas e programas impulsados a partir do Estado, ou como resultado de pressões por parte da comunidade, só podem materializar-se através de algum tipo de ordenamento burocrático, na maioria dos casos uma organização pública. Por outro lado, a burocracia, em um sentido mais real do que de ideal weberiano, representa um microcosmo da sociedade. Justifica-se, portanto, dedicar especial atenção aos aspectos situacionais e políticos próprios das organizações públicas e que influenciam decisivamente as políticas e programas pactados na transposição à realidade.

A regularidade mais importante do comportamento burocrático, que convém tomar em conta, se refere a que a posição assumida por um determinado administrador, sobre qualquer tema, estará sempre fortemente influenciada por sua posição na estrutura institucional de governo. Isso pode ser resumido através do enunciado de uma lei: "*A visão de um burocrata depende da localização de seu escritório*". [Miles (1987)]. As observações precedentes sobre os atores que intervêm na formulação de políticas públicas, o contexto em que tem lugar sua "atuação" e as leis que regem o seu comportamento numa sociedade patrimonial como a brasileira, permitem introduzir outros componentes do comportamento burocrático. O primeiro consiste em que, *quanto mais polêmica seja uma política, mais provável é que esta jamais seja formulada de todo e, se chegar a sê-lo, mais será levada a prática*. Se isso não se explicasse por si mesmo, somente se necessitaria examinar as razões por que, raras vezes, se conseguiu levar a cabo uma reforma agrária no país. Pelas mesmas razões, *as decisões que implicam interesses antagônicos, e que podem ser postergadas, serão adiadas indefinidamente*. Infelizmente, as políticas ambientais são, por definição, de caráter polemico, e necessariamente envolvem interesses sociais e econômicos dispares, freqüentemente opostos. Na realidade, se poderia sugerir um corolário, tanto da Lei de Miles como das duas leis há pouco mencionadas: *o princípio do mínimo aceitável*. Devido a que os interesses que intervêm nas políticas de meio ambiente são freqüentemente conflitantes, se tentaria sempre chegar a uma "fórmula de transação", alcançar um mínimo denominador comum. O problema é que "mínimo", no caso latino americano, significa, o mais das vezes, "o menos poderoso". A discussão dos subsídios à agricultura intensiva em capital e em fertilizantes e adubação química, com tantos prejuízos para o meio ambiente e a sociedade rural, é uma ilustração mais do que suficiente.

As implicações institucionais desses postulados para a formulação de políticas de meio ambiente que promovam um maior controle de população nessa área são,

3 Ver em especial, Guimarães (1990b).

obviamente, muitas e variadas. Dentre as mais importantes, destaca-se a *definição com absoluta clareza dos objetivos* das distintas políticas, programas e projetos de governo que compõem a estratégia global de preservação de meio ambiente e de uso e conservação do patrimônio natural; bem como das *articulações entre estes e os instrumentos disponíveis* para a sua implementação, de modo a eliminar possíveis contradições e estabelecer prioridades. Igualmente essencial, em segundo lugar, é determinar a *base de poder real dos gestores* de cada política, um aspecto ao qual normalmente não se dedica maior atenção e que explica boa parte do fracasso de políticas com alto potencial de conflito. As experiências de reforma agrária constituem talvez o exemplo mais acabado da não-consideração desse aspecto (e de seus resultados). Em terceiro lugar, é fundamental estabelecer em que medida a *essência ou cultura de muitas organizações públicas é antitética* ou pelo menos contraditória aos objetivos dos programas específicos que se quer implementar.⁴ Toma-se indispensável perguntar-se, nessa mesma direção, em que medida a execução das políticas poderá *favorecer o predomínio de uma perspectiva profissional específica*, muitas vezes inadequada para a superação das insuficiências detectadas. No que se refere aos grupos sociais, a preocupação por alcançar maior controle social nos obriga a *especificar a natureza do grupo de interesse* que irá surgir com a implementação dos programas identificados anteriormente, assim como o grau de intervenção que estes poderão exercer na execução. Da mesma forma, há que cuidar para que o interesse criado através da implementação dos programas represente amplos setores e não permita o surgimento de clientelas, muitas vezes como verdadeiras oligarquias, cujos objetivos de longo prazo podem contrariar a própria finalidade das ações propostas. Por fim, seria conveniente determinar, como contrapartida à identificação da base de poder real dos administradores públicos para levar a bom termo seus programas, quais são os instrumentos e *mecanismos institucionais para conseguir o consenso social* necessário para o êxito das alternativas propostas. Poder-se-ia afirmar que as possibilidades deste acordo dependem, fundamentalmente, do grau de consenso ou de conflito prevalente na sociedade; o padrão histórico de resposta do Estado às mobilizações de caráter popular e reivindicativo; e o tipo de controle exercido pelos partidos políticos, pelas instituições mais expressivas da sociedade e pelo legislativo nas ações desenvolvidas pela administração pública.

A análise precedente aponta ao papel central do *controle social* em qualquer debate sobre políticas de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma que é impossível aprender a "controlar socialmente" o que quer que seja — só se

⁴ É interessante lembrar, neste aspecto, os intentos de promover a participação popular no Peru, durante o governo do general Velasco Alvarado, entre 1968 e 1975. Um dos "paradoxos" da experiência peruana de desenvolvimento participativo foi "o transpasso ao campo das relações governo-organizações populares de valores ou estilos de comportamento característicos da atmosfera organizacional da instituição militar: a centralização do poder, o princípio hierárquico, a valorização da "segurança interna" ou a intolerância ante a diversidade, o risco e a incerteza, situações estas últimas que são inerentes a um processo de participação popular" [Franco (1979, p.24)].

controla, controlando —, carece de sentido tentar sugerir mecanismos ou fórmulas mágicas para que a comunidade organizada possa exercer maior "controle social" na formulação e implementação de políticas de preservação do meio ambiente e de conservação de recursos naturais. O mínimo que se justifica, nesse caso, é analisar os condicionamentos, limitações e possibilidades para uma participação mais efetiva da comunidade na construção de um projeto nacional ecologicamente viável. Em que pese a importância dos temas indicados, convém explicitar desde já que a preocupação que deu origem aos comentários a seguir não guarda muito otimismo acerca das possibilidades, a médio prazo, para o surgimento de políticas ambientais mais responsáveis e participativas, não só no Brasil como na maior parte da América Latina. O estudo da formação histórica da maioria dos países, assim como da conformação social e política atual dessas sociedades produz uma grande dose de ceticismo a esse respeito.

Em primeiro lugar, a natureza globalizante e ao mesmo tempo particular dos problemas ecológicos fortalece também a noção de que estes se fundam sobre uma base política. Porque não podemos tratar todos os problemas a um só tempo, somos compelidos a concentrar os esforços da ação governamental em áreas ou problemas específicos. Em outras palavras, as políticas de meio ambiente *cortam o espaço institucional de várias políticas públicas*, o que significa que é altamente questionável tratá-las como um setor específico. Entretanto, ao privilegiar uma área estamos predestinados a provocar *disputas jurisdicionais* entre instituições burocráticas e sociais. E isso como agravante dos problemas provocados pela aplicação, às relações ecológicas, do princípio da "racionalidade limitada" — a racionalidade limitada da mente humana comparada com a dimensão e multiplicidade dos problemas (Simon (1957, p.198-200, 240); ver também Stahl 1981)). Por conseguinte, o que normalmente se considera como "critérios técnicos" — regulamentos, padrões e normas — terminam sendo objeto de intensa negociação política. Em segundo lugar, se é correto que as políticas ambientais vinculam-se a aspectos específicos como controle da poluição, não é menos correto sugerir que a essência de uma política de meio ambiente é precisamente *impelir todas as outras políticas a incorporar seus impactos nos sistemas naturais que tornam possível a vida e, por isso mesmo, as atividades econômicas*. Ou seja, as políticas ambientais representam um *questionamento constante do estilo de desenvolvimento* adotado pela sociedade para satisfazer suas necessidades.

Em terceiro lugar, enquanto a maioria das políticas permite uma *identificação mais ou menos clara de "vencedores" e "perdedores"*, as políticas de meio ambiente são muito menos tratáveis nesse aspecto. Além disso, os produtos das políticas ambientais *não são passíveis de mensuração direta*. É possível medir os resultados, por exemplo, de políticas educacionais ou de saúde pública, assim como identificar os grupos que mais se beneficiam de decisões nessas áreas. Mas como determinar que grupos específicos poderão se beneficiar de uma fonte de água não-poluída, ou da reversão das tendências de destruição da camada de ozônio? Finalmente, e talvez a dimensão mais importante das políticas ambientais, os beneficiários em última instância das decisões nessa área não participam da luta atual pela sobrevivência. Tais políticas devem obrigatoriamente considerar as necessidades e possíveis aspirações das gerações futuras, enquanto nós educamos,

alimentamos, abrigamos, fazemos justiça ou tributamos uma população que já está viva.

As três noções principais apresentadas até aqui, a de que "ecopolíticas" questionam o estilo de desenvolvimento, de que geram disputas jurisdicionais, e de que não são quantificáveis ou individualizáveis, todas elas conduzem ao *elemento central* do contexto em que se formam políticas de meio ambiente. Dentro do arcabouço cultural da civilização moderna, no qual o ser humano não faz parte e sim está à parte da natureza, *as políticas de meio ambiente são necessariamente antipáticas, inoportunas e desagradáveis*. Ou seja, se distinguem das demais políticas por seu caráter de "estraga festa". Políticas tradicionais, como as que se desenvolvem em agricultura, indústria, educação, saúde pública ou previdência social, todas, sem exceção, fundamentam sua legitimidade em objetivos "positivos". Todas "entregam" algo à sociedade. Além do mais, a implementação dessas políticas, cedo ou tarde, irá produzir benefícios tangíveis para indivíduos e grupos facilmente identificáveis. Inversamente, as políticas de meio ambiente se dirigem à coletividade como um todo, incluindo uma "coletividade" que ainda não existe. Nesse sentido, as políticas ambientais são caracteristicamente "negativas", sempre chamando a atenção para o que *não* deve ser feito, sempre sublinhando os efeitos negativos das políticas "positivas". Por outro lado, algumas políticas "negativas", como as políticas tributárias e fiscais, também "penalizam" alguns grupos em benefício de outros. Mas essas políticas reivindicam sua legitimidade a partir do poder coercitivo que lhes foi outorgado pela coletividade. Ninguém gosta de pagar impostos, mas todos concordam que o governo necessita de recursos para desenvolver seus programas. E todos esperam beneficiar-se da execução desses programas. As políticas fiscais são consideradas, ademais, poderosos instrumentos para garantir uma distribuição mais igualitária de recursos, o que facilita a adesão de todos. Com as políticas ambientais ocorre o oposto. Ainda que em casos extremos a própria sobrevivência da espécie poderia exercer uma poderosa influência coercitiva, a sua legitimidade se funda normalmente não na intimidação, e sim na necessidade de harmonizar os desejos e aspirações sociais diferenciados e a capacidade de sustentação dos sistemas ecológicos.

Chegamos, pois, ao núcleo dos dilemas institucionais a que se vêm confrontados os decisores públicos vinculados à proteção ambiental e à gestão racional dos recursos naturais. Se bem que, quase por definição, devam assumir uma postura antagonista, se vêm constrangidos a exercitar a persuasão, o convencimento e o incentivo. Não surpreende, portanto, que requeira muito mais vontade política para romper a inércia das políticas ambientais do que de outras políticas. Analogamente, se necessita de muito menos influência política para produzir-se um impasse, ou para imobilizar programas e projetos orientados à preservação do meio ambiente e à conservação da base de recursos. Como uma alta autoridade governamental, que teve inclusive um atuação decisiva na criação da SEMA, confidenciou há alguns anos, para que possa existir uma política de meio ambiente efetiva, *há que saber criar conflitos*.

Não constitui um exagero enfatizar, a partir das informações precedentes, o papel central da *democratização do Estado* para o estabelecimento de políticas ambientais que reflitam o projeto de sociedade imaginado pelos brasileiros. Além

da herança cultural e política da formação social brasileira, a própria evolução recente demonstra que se aprofundou a ruptura entre Estado e sociedade. Tanto as marcas de um largo período autoritário como a instabilidade que caracteriza o processo de reconstrução democrática apontam na mesma direção. Não apenas a sociedade segue atomizada e com diferentes níveis de organização — pois apesar da crescente capacidade de mobilização dos grupos sociais, a sociedade civil não conseguiu ainda projetar-se na sociedade política —, como também a própria sociedade política não reflete ainda a pluralidade de interesses presentes na sociedade, permitindo o predomínio de práticas clientelistas e corporativistas de articulação de demandas. O resultado final da situação descrita é que o Estado continua representando o único ator com capacidade para ordenar a pugna de interesses e orientar o processo de desenvolvimento no Brasil. Considerando-se ainda os verdadeiros abismos econômicos e sociais entre grupos e classes, com suas seqüelas de polarização, desconfiança e ressentimento, a arena estatal constitui-se ainda como o espaço privilegiado para a construção de um pacto sócio-ambiental com alguma possibilidade de permanência no tempo. Isto não significa avaliar, sob qualquer pretexto, o autoritarismo e o burocratismo que resulta freqüentemente da hipertrofia estatal. Mas implica sublinhar que qualquer opção de recorte do aparato estatal tem alcances bastante limitados na nossa formação histórica.

Para fazer frente aos novos desafios da época atual, distinguindo-se com urdidade a luta anti-estatal da luta por maior controle social das ações do Estado, ge, antes de tudo, *imprimir maior representatividade às instituições públicas e governamentais*. Em segundo lugar, impõe-se a necessidade de *fortalecer a capacidade política do Estado*, entendida como a capacidade para ordenar as relações entre as organizações da sociedade civil e das instituições políticas e públicas, assim como as relações no interior destas. Igualmente decisivo é o *fortalecimento da capacidade de planejamento* do Estado. Mas nunca será demais sublinhar que o planejamento excessivamente centralizado é incompatível com a participação de amplos setores sociais e que, se de redemocratização se trata, haverá que se enfatizar a capacidade de negociação e persuasão relativamente ao comando hierárquico, burocratizado e tecnocrático. Finalmente, deve-se mencionar a necessidade de uma série de medidas específicas tendentes a garantir a *participação da comunidade* na formulação e implementação de políticas de meio ambiente. Entre elas está a extensão a todos os setores dos direitos mais elementares de cidadania, tais como o direito de pertencer a partidos políticos e a organizações comunitárias e representativas de classe; a definição do grau de autonomia das organizações sociais para intervir no processo decisório público; a existência de múltiplas instâncias de intervenção nas etapas de formulação e implementação de políticas; o acesso das organizações comunitárias à informação e aos recursos financeiros, materiais e de capacitação para a tomada de consciência e aumento de sua capacidade de análise; e, por último, a delimitação dos âmbitos de ação estatal, público, privado e comunitário.

Em resumo, seja qual for o ângulo através do qual se analise tanto a questão do controle social como a formulação de políticas de meio ambiente, estas não se revelam nem um pouco triviais. Os desafios de ordem institucional, política, social e até mesmo cultural são sem dúvida complexos e de difícil superação. De

qualquer modo, considerando-se todos esses aspectos em seu conjunto, salta aos olhos a importância de um mínimo de vontade política para enfrentar a crise ambiental. Mas essa "vontade política" não pode e não deve ser confundida com um ato voluntário de um déspota esclarecido (como indivíduo ou como membro da elite). Por vontade política leia-se a construção de alianças políticas que permitam avançar não só no tratamento de problemas ambientais contingentes, mas principalmente na construção de uma sociedade ecologicamente viável. Uma sociedade a um só tempo mais humana e com um relacionamento mais sadio e menos prepotente com relação a nossos sócios no mundo natural.

III.2 - Requisitos Gerais e Setoriais⁵

Além dos desafios de ordem político-institucional, alguns componentes *de caráter geral* da política de meio ambiente constituem de fato pré-condições para dar consistência às políticas setoriais, principalmente àquelas relativas ao desenvolvimento industrial e agrícola. De fato, a implantação de um novo estilo de desenvolvimento, sustentável, no país, requer o fortalecimento dos instrumentos existentes e a busca de novos instrumentos. O primeiro deles é, sem dúvida, o estabelecimento de um sistema de *contas patrimoniais* que permitam incorporar o valor econômico da dotação de recursos naturais do país no planejamento macroeconômico. Em poucas palavras, assim como o planejamento governamental só foi possível a partir da existência de um sólido sistema de contas nacionais, sem o qual seria inviável sinalizar ao setor produtivo a alocação ótima de recursos, assim também qualquer estratégia de desenvolvimento que busque internalizar os custos ambientais da atividade econômica requer instrumentos de contabilização do patrimônio natural.

Paralelamente ao estabelecimento de contas patrimoniais, impõe-se também uma revisão profunda dos paradigmas da teoria econômica e dos *instrumentos de política*, de modo a prover à sustentabilidade ambiental do desenvolvimento um caráter estritamente operacional. As contribuições de Herman Daly (1990) nessa direção têm sido extremamente valiosas. São duas as idéias básicas desse novo pensamento econômico. Em primeiro lugar, para o caso da gestão de recursos naturais *renováveis*, dois princípios destacam-se como fundamentais. Por um lado, as taxas de utilização devem ser equivalentes às taxas de reposição. Por outro, as taxas de emissão de efluentes devem ser iguais à capacidade de assimilação dos ecossistemas em que tais efluentes são lançados. O anterior significa que as "taxas de recuperação" e as "taxas de regeneração" devem ser tratadas como "capital natural". A incapacidade de manutenção dessas taxas deve ser tratada, portanto, como consumo de capital, i.e., não-sustentável. Em segundo lugar, para o caso dos recursos

5 Os comentários a seguir foram desenvolvidos, originalmente, em Guimarães (1991b), com base nas informações e análises contidas nos Subsídios Técnicos elaborados para a CIMA-Comissão Inter-Ministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e consolidados em Brasil (1991).

não-renováveis, considerando-se que o seu próprio caráter de "não-renovável" impede uma utilização indefinidamente sustentável, há que limitar o seu ritmo de utilização ao ritmo de desenvolvimento ou descoberta de novos substitutos. Isto requer, entre outros aspectos, que os investimentos realizados para a exploração de recursos naturais não-renováveis devam vir acompanhados de investimentos equivalentes na busca de substitutos.

No tocante ao *financiamento* do desenvolvimento sustentável, a economia brasileira precisa recuperar a sua capacidade de poupança. Para tanto seriam necessários a superação da crise fiscal que caracterizou a última década e início da atual, bem como o equacionamento do impasse atual, em que o superávit do balanço de pagamentos é drenado pelas obrigações do serviço da dívida externa. Nesse sentido, o alongamento do perfil da dívida apenas reduz a frequência das renegociações, pois os encargos se etemizam, convertendo a banca internacional em rentistas sem risco instalados na economia do país. Especificamente na área ambiental, torna-se igualmente necessário redefinir os esquemas de aplicação de penalidades para agressões ao meio ambiente, para que as receitas daí resultantes possam ser utilizadas pelos próprios organismos ambientais. Para ampliar essas receitas seria importante a utilização de mecanismos de mercado, tais como taxas e tarifas que incorporem nos custos privados os custos de preservação ambiental, por meio de mecanismos que possam assumir a forma do princípio poluidor-pagador. Entre outros mecanismos de mercado que merecem um fortalecimento podem ser citados as "bolsas de resíduos" — nas quais indústrias de uma determinada área transacionam os efluentes de suas atividades, que muitas vezes se convertem em insumos para outras indústrias, e os "direitos de contaminação".

Merecem destaque os direitos de contaminação, os quais permitem, através de sua transferência intra-indústria, que o poder público abandone a regulação impositiva via estabelecimento de limites de emissão por unidade industrial, e passe a estabelecer limites regionais de emissão de efluentes de acordo com a capacidade de recuperação de cada ecossistema. Desta forma, parte importante da manutenção da qualidade ambiental passaria ao mercado, pois a comercialização dos direitos de contaminação incentiva a modernização tecnológica e deixa de penalizar as indústrias que, no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, não têm condições de reduzir os níveis de emissão de seus efluentes. No sistema atual, de multas, além de dificultar (via ação regulatória) a internalização do custo de degradação ambiental, penalizam-se as indústrias que, mesmo utilizando a melhor tecnologia disponível, excedem os limites de poluição, e são premiadas aquelas que, ainda que estejam dentro dos limites estabelecidos, se absterem de aperfeiçoar o seu processo produtivo.

Independente do potencial de receita de muitos desses mecanismos, torna-se fundamental o aporte de recursos externos. A conversão da dívida externa para aplicação em projetos de meio ambiente e, mais amplamente, em projetos de desenvolvimento sustentável constitui uma alternativa importante para a obtenção de recursos, tanto para entidades governamentais como para não-governamentais, ainda que com limitações consideráveis [ver Guimarães (1992)]. Os empréstimos bilaterais e de agências multilaterais de crédito continuarão a ser essenciais para

implementação de projetos ambientais, como também de projetos de desenvolvimento. Entretanto, o que se afigura válido, *stricto sensu*, para determinados projetos ou setores, tende a perder sentido numa abordagem de conjunto: se o nível de endividamento tem de ser contido, não há dinheiro novo, os dólares financiados refluem para o serviço da dívida e os projetos "financiados" de fato se realizam em moeda nacional, com poupança interna. Como a preservação do meio ambiente é investimento cujo retorno é de difícil quantificação, e muitas vezes envolve responsabilidades globais, os recursos externos utilizados em projetos para tal fim não deveriam ser regidos pelas condições de mercado. Devem ser privilegiadas as doações ou os empréstimos altamente concessionais, especialmente para projetos de amplitude regional.

No que se refere ao *desenvolvimento industrial*, o avanço científico e tecnológico ocorrido nas últimas décadas possibilita um entendimento abrangente dos processos ecológicos da biosfera e oferece técnicas de monitorização das mudanças globais nesses processos. Indica ainda a possibilidade de novos processos produtivos, quantitativamente menos dependentes de energia e matérias-primas, de novas fontes de energia baseada em novos materiais e, especialmente, de uma inusitada valorização dos recursos biológicos. O denominador comum dessa transformação pode ser identificado na mudança de ênfase da matéria e da energia para a informação, da quantidade para a qualidade. Em outras palavras, a produção econômica que se delinea internacionalmente é muito intensiva em conhecimentos científicos e tecnológicos, em detrimento dos recursos naturais *per se*. Isso esclarece o fato de países pobres: em recursos naturais, como o Japão, apresentarem elevado nível de desenvolvimento econômico e social.

O avanço científico e tecnológico vem sendo incorporado ao setor produtivo, com vantagens para o meio ambiente, segundo três vertentes: desenvolvimento industrial de alta tecnologia; utilização do conhecimento pela estrutura produtiva existente; e surgimento de empreendimentos voltados para a recuperação do meio ambiente. O uso correto da tecnologia permite a implantação de indústrias limpas, que estão na base de um crescimento econômico mais equilibrado e integrado com o meio ambiente. Na segunda vertente constata-se que a pequena utilização de conhecimentos tecnológicos gera deficiências no gerenciamento da produção; a atualidade requer inovações na própria gestão da tecnologia. A filosofia de gestão pela qualidade e produtividade, integrada a uma visão ambiental, deve portanto ser intensificada. Na terceira vertente de assimilação de novas tecnologias pelo setor produtivo, constata-se que há um grande mercado para atividades e empreendimentos diretamente relacionados com o meio ambiente. Exemplo típico é a reciclagem de lixo e o reaproveitamento de resíduos e efluentes.

O uso de tecnologias apropriadas oferece ainda oportunidades para otimizações regionais na medida em que, tendo se desenvolvido ao longo de muitos anos ou décadas, absorvem a tradição cultural do meio em que se inserem, oferecem uma base empírica para a compreensão dos problemas e favorecem o surgimento de empreendimentos endógenos. Neste sentido, a biotecnologia é uma opção natural para o desenvolvimento brasileiro. O uso de sistemas biológicos para converter formas de energia ou transformar uma substância química em outra

(bioconversão) tem diversas vantagens: alta seletividade, flexibilidade, pequena necessidade de insumos energéticos, grande atividade catalítica, compatibilidade ambiental, facilidade de aplicação independente do local e caráter renovável. O impacto da biotecnologia em setores como a indústria têxtil, de química fina, de novos materiais e de microeletrônica é impressionante, como já se pode constatar nos países desenvolvidos.

No tocante ao *desenvolvimento agrícola* sustentável, é sabido que o processo de modernização da agricultura brasileira, subsidiada pelo Estado e atrelada à lógica da expansão industrial, provocou o aumento exponencial da pauperização da população e a dilapidação de parte substancial dos recursos naturais. Reverter este quadro significa mudar as prioridades da política agrícola, implementar um novo modelo que contemple a melhor distribuição da população rural no território, que priorize a produção de alimentos, o manejo adequado dos solos, a alocação correta de recursos hídricos e que pressuponha o uso de tecnologias adequadas para cada região.

Assume um caráter vital a adoção de um amplo programa de reforma do sistema de propriedade da terra. Paralelamente às iniciativas de reforma agrária, faz-se também imprescindível a substituição gradual de monoculturas por policultivos. O mesmo se aplica ao desenvolvimento de sistemas integrados de produção agro-silvo-pastoril, de acordo com as vocações ecológicas de cada região. Uma política desta natureza requer ainda o desenvolvimento da "agroecologia", com a substituição de agrotóxicos por controles biológicos de espécies daninas ao cultivo, através inicialmente do controle no uso de herbicidas, inseticidas e fungicidas, mas que conduza a sua virtual eliminação. Visando a segurança alimentar, é necessário, por último, a ampliação da base genética contida nas plantas que são utilizadas tradicionalmente na alimentação. É de fundamental importância para o país buscar alternativas, através da pesquisa agrícola desenvolvida em sistemas de conservação *in situ* e *ex situ*, baseados em bancos de germoplasma, jardins botânicos e reservas genéticas. O objetivo da conservação de recursos genéticos e da preservação da biodiversidade é o de concentrar-se nas espécies que tenham impacto na modernização de setores estratégicos, como a saúde humana e animal, a alimentação, a agricultura e o meio ambiente, e o de assegurar que esse material genético, assim como as informações sobre ele, estejam disponíveis tanto para as gerações atuais como futuras.

IV COMENTÁRIOS FINAIS

A harmonização dos objetivos econômicos e ambientais depende de tecnologia capaz de transformar a indústria e os transportes em sistemas que usem combustíveis e matérias-primas de maneira altamente eficiente, que sejam baseados em insumos de baixo custo ambiental e que gerem poucos rejeitos. Seria necessário, portanto, criar sistemas tecnológicos fechados, ou seja, com o mínimo

de dependência dos recursos naturais. Para os países em desenvolvimento, cuja pauta de exportação é integrada majoritariamente por produtos primários, é sombria a perspectiva colocada pelo cenário de sistemas tecnológicos inacessíveis. Na maioria dos países do Sul são pequenas as conquistas nas áreas de novas tecnologias. Sua obtenção, em geral no setor privado dos países desenvolvidos, depende do pagamento de *royalties* e de outros compromissos financeiros, comerciais e, muitas vezes, políticos. Por conseguinte, a solução tecnológica para o meio ambiente, apontada pelos países industrializados, coloca em questão o próprio papel que os países em desenvolvimento virão a desempenhar no sistema econômico internacional. O papel tradicional de provedor de produtos primários, já insuficiente para atender aos requisitos básicos do desenvolvimento, tende a ser diminuído em futuro próximo. O cenário das novas tecnologias evidencia, de maneira eloquente, a necessidade de um esforço interno concentrado para o desenvolvimento de tecnologias avançadas e não-agressivas ao meio ambiente e de compromissos internacionais no sentido de facilitar o acesso a tecnologias desenvolvidas nos países industrializados.

Há que se reconhecer, entretanto, que têm ocorrido no Brasil alterações de substância no tratamento das questões ambientais, do ponto de vista político, legal e institucional. Do ponto de vista econômico, financeiro, científico e tecnológico, questões estruturais impedem a plena concretização de esperanças a curto prazo. As restrições dos gastos públicos, as medidas de contenção da inflação e o peso da dívida externa são alguns dos fatores que limitam consideravelmente a possibilidade de atuação governamental em larga escala. Por outro lado, corrigir danos ambientais é atuar, concomitantemente, sobre os aspectos sócio-econômicos. A correção de distorções ambientais requer, além de vontade e condições políticas, investimentos em infra-estrutura física e social. Isto sem considerar que um modelo econômico que garanta o crescimento e não represente pressão desordenada sobre os recursos naturais está ainda por ser testado para a maioria dos ecossistemas do Brasil e do mundo.

Os problemas inerentes à condição de país em desenvolvimento são ampliados por características que singularizam o Brasil. A extensão da maior reserva de florestas tropicais do planeta, a heterogeneidade de seus ecossistemas, a biodiversidade, a localização, em diversos pontos do subsolo florestal, de jazidas minerais de dimensões extraordinárias, a presença de rios capazes de prover energia e alimento, são todos elementos constitutivos de um patrimônio e, ao mesmo tempo, de um desafio que não pode ser ignorado por políticos, planejadores e cientistas. Também são poucos os países em desenvolvimento que ainda contam com espaço teoricamente disponível para ocupação, ou condições econômicas para promovê-la em forma ordenada. Nenhum deles, entretanto, dispõe de tantas áreas e tamanha diversidade biológica a serem investigadas, pesquisadas, preservadas e aproveitadas como o Brasil. Essas características conferem dimensão global aos problemas ambientais do país e impõem a participação obrigatória do Brasil nos esforços multilaterais em busca de soluções para os desequilíbrios planetários.

Se o desafio de harmonizar qualidade ambiental e crescimento econômico, em sua vertente internacional, impõe a participação do Brasil na busca de soluções

para os problemas globais do meio ambiente, o mesmo se aplica, em sua dimensão interna, à participação da sociedade na construção de um novo estilo de desenvolvimento para o país. Por sua vez, a relação do setor privado com a proteção ambiental deve ser entendida como parte do processo político-institucional histórico do país, em especial do papel que o Estado desempenhou na mediação entre as forças sociais e na garantia dos direitos democráticos. Tais características, aliadas ao perfil da distribuição de renda, explicam como, em geral, o eixo de decisões na sociedade pende excessivamente para o mesmo lado da concentração de renda, penalizando o exercício de direitos básicos de cidadania, entre os quais o da qualidade de vida. Assim, o poder econômico significou, tradicionalmente, o poder de poluir, a despeito das leis. Não sem razão se afirma que o país tem uma legislação ambiental adequada, porém ainda não cumprida satisfatoriamente.

Recentemente, no entanto, verifica-se nos próprios meios empresariais uma reação contra os malefícios de um tipo de desenvolvimento econômico sem condicionamentos ambientais, até mesmo pelos riscos que apresenta para a existência de certas atividades e sua aceitação pela sociedade. Tal reação (197 aliada ao aperfeiçoamento dos mecanismos jurídicos e institucionais de defesa dos direitos sociais, ao crescimento da participação do setor ambiental nos órgãos de planejamento e fiscalização e à consolidação das demandas ambientais nas comunidades — fornece indicadores de que a relação setor produtivo/proteção ambiental passa por uma transição de perspectivas. O gerenciamento ambiental vem sendo inserido, ainda que precária e burocraticamente, no planejamento e na operação industrial, da mesma forma que as relações com a comunidade. A exigência legal de estudos de impacto ambiental para a realização de grandes empreendimentos, apesar das limitações indicadas anteriormente, bem como a exigência de audiências públicas para a discussão de projetos específicos, induziram ainda mais à consideração do fator ambiental pelo setor produtivo. Nesse processo de transição, a adoção de tecnologias limpas, que minimizam os impactos ambientais negativos, tem sido procurada de maneira desigual pelos diversos setores, embora se reconheça que os custos de controle da poluição são menores e a eficiência é maior quando são levadas em consideração, ainda na fase inicial do projeto industrial, as medidas de proteção ambiental, o gerenciamento e o controle de risco. Em alguns setores, como o de alumínio, químico, petroquímico, papel e celulose, encontra-se mais avançado o processo de incorporação de cuidados ambientais, por meio da adoção de tecnologias, experiências de controle e de reciclagem de resíduos, e outras medidas. No setor público, de maneira geral, existem experiências recentes de controle ambiental em empreendimentos de grande porte, como nos setores elétrico e de mineração.

Essas pequenas sementes de um novo padrão de crescimento, mais afinado com as condições ecológicas do país e voltado para a melhoria da qualidade de vida da população, parecem ter sido lançadas sobre solo fértil. Ainda assim, a magnitude dos desafios à espera de uma ação decidida está a exigir uma atitude ainda mais corajosa do conjunto da sociedade brasileira. Quando o que está em jogo é mais do que a simples manutenção de um estilo de vida, envolvendo a completa reformulação de suas bases materiais, produtivas e até mesmo éticas, o que se exige do ser humano é mais do que a sua capacidade de adaptação, ou a sua

capacidade de "sintonia fina". Exige-se-lhe nada menos do que a firme disposição de provocar verdadeiras revoluções nos paradigmas e práticas que regulam a vida em sociedade. Albert Einstein, referindo-se ao início da era nuclear, dizia que "tudo mudou", e que "precisamos de uma maneira substancialmente distinta de pensar, para que a humanidade possa sobreviver". A crise global do meio ambiente assinala também o advento de uma nova era, de um novo estilo de desenvolvimento. Não há dúvida. Charles Birch está coberto de razão ao afirmar: "é possível que não saibamos prever esta nova era; mas certamente podemos inventá-la".

O argumento ecológico constitui, portanto, um argumento político. Antes de reduzir a questão a argumentos técnicos para a tomada de decisões racionais, há que forjar alianças entre os distintos grupos sociais capazes de impulsionar as transformações necessárias. É de se esperar, nesse sentido, que o Brasil saiba aproveitar o *momentum* da Conferência do Rio para iniciar a busca de compromissos, tanto internos como entre nações, que permitam a emergência de um novo estilo de desenvolvimento que atenda aos requisitos de sustentabilidade ambiental e social.

BIBLIOGRAFIA

- BENNETT, John W. *The ecological transition: cultural anthropology and human adaptation*. Nova York, Pergamon Press, 1976 .
- BRANDÃO, Ignácio de Loyola. *Não verás país nenhum*, São Paulo, Global Editora, 1981.
- BRASIL, Comissão Inter-Ministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a CNUMAD*, Brasília, setembro, 1991.
- DALY, Herman E. Operational principles for sustainable development. *Ecological Economics*, vol. 2, nº 1, abril, p. 1-6, abril 1990.
- DEUTSCHER, Isaac. *The prophet outcast: Trotsky 1929-1940*, New York, Oxford University Press, 1963.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Editora Globo, 2 v., 4ª ed, 1977.
- FRANCO, Carlos. *Peru: participación popular*. Lima, CEDEP, 1979.
- GUIMARÃES, Roberto P. Controle social e ecopolítica no Brasil, explorando uma utopia possível. *Revista de Administração Municipal*, nº 188, p. 6-27, julho-setembro 1988a.
- _____. Ecologia e política na formação social brasileira. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, 31(2), p. 243-77, junho 1988b.

- _____. La ecopolítica del 'desarrollo sustentable': una visión latinoamericana de la agenda global sobre el medio ambiente. In: *El sistema internacional y América Latina: la agenda internacional en los años 90*, Roberto Russell (ed.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p. 59-95, 1990a.
- _____. O Leviatã encurralado: continuidade e mudança no papel do Estado na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 4, p. 5-35, dezembro 1990b.
- _____. *Politics and environment in Brazil: the ecopolitics of development in the Third World*. Boulder e Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991a.
- _____. "O novo padrão de desenvolvimento para o Brasil: interrelação do desenvolvimento industrial e agrícola com o meio ambiente. Doc. mimeo., apresentado no IV Fórum Nacional: Como evitar que os anos 90 sejam mais uma "década perdida". Rio de Janeiro, BNDES, 25 a 28 de novembro 1991b.
- _____. Deuda externa y desarrollo sustentable en América Latina: una perspectiva sociopolítica. Doc. mimeo., apresentado na Reunión de parlamentares latino-americanos sobre a UNCED-92, São Paulo, Memorial da América Latina, 27 a 29 de abril 1992.
- MILES, Rufus. The origin and meaning of Miles law. *Public Administration Review*, 38:5, p. 399-403, setembro-outubro 1987.
- SCHON, Donald A. *Beyond the Stable State*, Nova York, W. W. Norton, 1973.
- SIMON, Herbert. *Models of Man*, New York, John Wiley & Sons, 1957.
- STAHL, Edmund W. Environmental policy: bounded rationality applied to unbounded ecological problems. *Environmental policy formation: the impact of values, ideology and standards*, Dean E. Mann (ed.), Lexington, Mass., Lexington Books, p. 191-201, 1981.