

O PAPEL DA SOCIEDADE NA EFETIVIDADE DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

Joseph S. Weiss

1 INTRODUÇÃO

Na busca de compreender como evoluíram as relações entre os movimentos socioambientalista e desenvolvimentista e o Estado nos últimos trinta anos, são aplicados os conceitos de governabilidade, governança; conflitos, campos e *habitus* sobre grupos sociais; e os constructos de estrutura de oportunidades políticas, processos de *framing* e estruturas de mobilização sobre movimentos sociais.

A *governabilidade* se define pelas regras e condições sob as quais se dá o exercício do poder; depende do equilíbrio dinâmico entre o nível das demandas da sociedade e a capacidade do sistema institucional público e privado de processá-las. Consiste na relação entre três componentes: problemas, capacidade para enfrentá-los, e realizações. A *governança* é a capacidade de transformar o ato governamental em ação pública; resulta da soma das diversas formas com as quais pessoas e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos em comum, por meio de processos continuados que acomodam interesses conflitantes. O nível de articulação e a capacidade de agir dependem dos atores, das instituições formais e dos arranjos informais envolvidos e seus processos de decisão. Para cada setor da sociedade civil, os dois conceitos interagem na medida em que se busca influenciar a governabilidade para que a governança seja efetiva quanto às políticas do seu interesse.

Há trinta anos, o movimento socioambientalista adotou táticas de desobediência civil e ruptura institucional, com grande repercussão nacional e mundial, alcançando êxitos específicos. Alinharam-se visões de grupos sindicais, ambientalistas, áreas governamentais, organizações internacionais e nacionais, formando uma aliança de grande espectro. Hoje, estas forças unificam menos suas interpretações da realidade, visto que a capacidade de mobilização conjunta diminuiu. Enquanto isso, observa-se o aumento da influência do movimento desenvolvimentista junto ao governo, com o alinhamento de visões entre aliados, incluindo um *frame* nacionalista, com o apoio de equipes de marqueteiros e outros especialistas.

Dessa forma, para que haja justiça ambiental nacional efetiva, não é suficiente que sejam escutadas as demandas do movimento socioambientalista. Conquistá-las requer uma maior capacidade para pressionar os tomadores de decisão. Para que haja um equilíbrio entre a satisfação de objetivos econômicos, sociais e ambientais, que interessam a diferentes segmentos, torna-se necessário enfrentar a assimetria atual de poder. Os movimentos sociais necessitam adquirir mais poder e saber utilizá-lo com estratégias eficientes para colocar em prática um novo paradigma de desenvolvimento, o que é improvável sem estas novas condições.

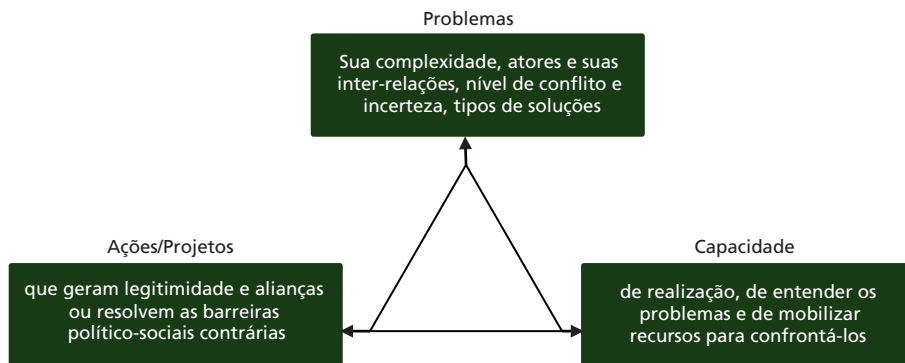
2 O GOVERNO NÃO É O ÚNICO QUE GOVERNA: CONCEITOS DE GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

Discutem-se, aqui, os conceitos de governabilidade e governança, com ênfase no papel da sociedade civil e do setor produtivo, apresentando-se uma comparação entre estes conceitos e a relação entre eles.

Matus (1987 *apud* Weiss *et al.*, 2007, p.11-32) define a governabilidade a partir das relações entre três componentes que formam o *triângulo de governo* (figura 1): problemas, capacidade para enfrentá-los e ações/projetos.

FIGURA 1

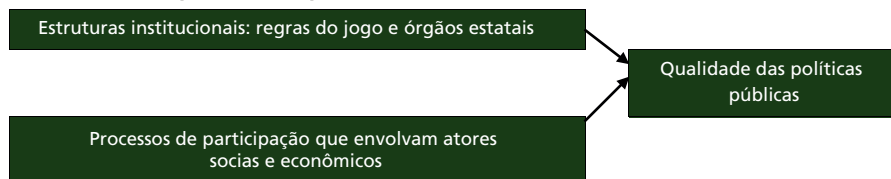
Conceito de governabilidade segundo o planejamento estratégico situacional



Fonte: Matus (1987).
Elaboração do autor.

Fica claro que a governabilidade não se restringe a um problema de gestão nem a um problema de governo. É mais uma combinação das interações entre sociedade, governo e mercado, as quais determinam o grau de governabilidade, juntamente com instrumentos como: canais estabelecidos, legítimos e eficientes, e a mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e execução de políticas (figura 2).

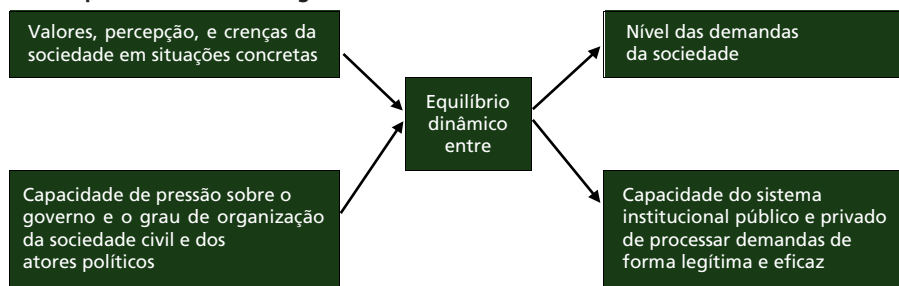
FIGURA 2
Fatores da qualidade de políticas



Fonte: Fontaine *et al.* (2007).

A governabilidade depende do equilíbrio dinâmico entre as demandas da sociedade e a capacidade do sistema institucional público e privado de processá-las de forma legítima e eficaz. É condicionada, ainda, por valores da sociedade e pela capacidade de pressão desta sobre o governo, tal como explicitado na figura 3.

FIGURA 3
Equilíbrio dinâmico da governabilidade



Fontes: Diniz (1996); Camou (2002 *apud* Fontaine *et al.*, 2007); Câmara (2011).

Busca-se o equilíbrio entre a eficiência dos mecanismos da gestão burocrática e a participação de setores da sociedade interessados na sustentabilidade do desenvolvimento (Fontaine *et al.*, 2007, p. 17). O grau de intensidade do conflito social depende da medida em que esse equilíbrio seja ou não alcançado, podendo chegar até a mudanças na relação governo-sociedade (Camou, 2001, p. 36 *apud* Fontaine *et al.* 2007, p.12).

A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) concebe *governança* como a soma das diversas formas com as quais pessoas e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos em comum. É um processo continuado por meio do qual podem se acomodar interesses conflitantes ou diversos, assim como ações de cooperação. Inclui instituições formais com o poder de fazer cumprir a lei, bem como arranjos informais entre pessoas e instituições em função dos seus interesses comuns (Comissão de Governança Global, 1995, cap. 1 *apud* Weiss *et al.*, 2007). O nível de articulação e de compromisso e a capacidade de prosseguir dependem dos atores envolvidos e dos processos de decisão (Scanlon e Burhenne-Guilmin, 2004, p. 2 *apud* Fontaine *et al.*, 2007).

Diniz distingue a governança da governabilidade ao definir que:

(...) governabilidade é entendida como sendo as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, entre outros. Governança é a capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (Diniz, 1996, p. 12-13).

Desse modo, a governabilidade diz respeito às condições estruturais e legais de determinado governo para promover as transformações necessárias. Já a governança está relacionada à capacidade de transformar o ato governamental em ação pública, articulando as ações do governo e envolvendo conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e melhores práticas (Malo, 2000; Câmara, 2011).

As estruturas atuais de governança não se ajustam à natureza interescalar e transtorial dos problemas ambientais, sendo necessários arranjos colaborativos de um conjunto de atores diversificados e interconectados.

O quadro 1 organiza esses conceitos e identifica como eles podem se relacionar.

QUADRO 1

Governabilidade e governança: Estado e sociedade

Conceito	Estado	Sociedade
Governabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Condições sistêmicas do exercício do poder: <ul style="list-style-type: none"> - Forma de governo - Relações entre os poderes - Sistema partidário etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos legítimos e eficientes como canais estabelecidos • Mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração de políticas
Relação da governabilidade com a governança	<ul style="list-style-type: none"> • Relação das condições sistêmicas com a capacidade de execução de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Relação do exercício do poder com os movimentos e grupos que representam a sociedade • Influência da forma e força da participação da sociedade civil na efetividade da governança e a governabilidade.
Governança	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas • Condições financeiras, sociais e administrativas para aplicar políticas • Poder para exercer a autoridade 	<ul style="list-style-type: none"> • O conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade

Fontes: Diniz (1996); Camou (2002 *apud* Fontaine *et al.*, 2007); Câmara (2011).
Elaboração do autor.

3 CONFLITOS SOCIAIS

Para efeito da presente análise, foram selecionados vários cientistas sociais que partilham ideias sobre conflitos sociais, de modo a conformar conceitos considerados mais aplicáveis à problemática definida.

Simmel (1995) visualizou grupos que reúnem indivíduos que compartilham ideias e interesses, ultrapassando grupos anteriores formados em critérios como família e comunidade. Enxergou os conflitos sociais como inerentes à diversidade da sociedade e necessários para a busca de soluções. Viu a noção de conflito como fundamental para desvendar a luta de poder nas relações entre instituições. Concebeu estruturas sociais criadas por meio de conflitos oriundos da distribuição desigual e da competição pelo poder entre grupos de diferentes interesses e recursos físicos, financeiros, ideológicos, técnicos e de *status* (autoridade e carisma). Adiciona-se a concepção de um Estado que serve aos interesses particulares dos poderosos, enquanto reivindica a representação e a participação plena de todos.

Para Park e Burgess (1921 *apud* Weiss *et al.*, 2007), influenciados por sociólogos alemães, os processos sociais básicos de interação entre – e dentro – de grupos se limitam a fuga/indiferença, conflito ou cooperação. Tais comportamentos emergem da coexistência culturalmente codificada de relações de poder e relações de simpatia, hoje associados ao conceito de cultura institucional (Weiss *et al.*, 2007).

Alison (1971, p. 257 *apud* Weiss *et al.*, 2007) pergunta: “quais são os canais de ação existentes para atuar sobre esse problema? Quais são os principais atores envolvidos, e em quais posições? Como as pressões na função e na personalidade afetam estes atores quanto ao tema? Quais são os prazos que poderão forçar a resolução da questão?”

4 AGENTES E MOVIMENTOS SOCIAIS

Combinando conceitos propostos por autores franceses e norte-americanos sobre agentes e movimentos sociais, formata-se um modelo aplicável à presente análise.

Bourdieu (1977) concebeu uma teoria de estratégia e ação dos agentes sociais na qual os mecanismos sociais são centrais, contrária às escolas onde predomina o econômico nos critérios individuais e coletivos da ação social. Para ele, os atores se socializam em *campos* – aspectos internos que consistem de um conjunto de papéis e relações sociais baseadas em crenças e valores profundos e inconscientes). Os *campos* conduzem à *habitus* – aspectos externos como compreensão, percepção, estruturas externas de relações, crenças e expectativas da sua convivência –, que perpetua a reprodução social, informa os pensamentos e as ações, e gera e regula práticas da vida social dos atores nesses campos, assim como sua relação com outros atores diferenciados.

Touraine (1973) vê a sociologia como a ciência de ação social que pode ajudar atores a superarem sua alienação resultante da divisão de trabalho e da falta de controle sobre suas vidas. O autor concebeu um sistema social onde a conduta é governada por um conjunto de orientações, determinadas pelo modo de ação da sociedade sobre si mesma. Reconheceu que não são apenas as classes sociais que

definem o sistema econômico e político, mas os novos movimentos sociais, com suas formas peculiares de produção, de relações sociais, de conflito e conscientização (Touraine, 1989). A visão do autor inclui “o esforço (...) de conduzir as orientações culturais da sociedade em oposição à ação de um adversário ligado ao poder” (Touraine, 1995, p. 239).

Tarrow (1998), Klandermans (1997), Della Porta e Diani (2006), citados em Weiss e Nascimento (2010), contribuíram para concepção e aplicação dos conceitos de estrutura das oportunidades políticas, de estruturas de mobilização, e de processos de *framing*, mediante os quais os atores sociais interpretam a conjuntura e definem a lógica da ação (figura 4). São apresentados, para cada um destes constructos, uma visão geral da realidade e uma breve citação de fontes conceituais consideradas aplicáveis.

4.1 Estrutura das oportunidades políticas

Conforme texto de Weiss e Nascimento (2010), adota-se aqui a definição de estrutura das oportunidades políticas (EOP) de McAdam (1996, p. 29), qual seja: “mudanças na estrutura legal ou institucional que oferecem acesso político formal a grupos desafiantes que podem colocar em movimento ações por reformas mais estreitas ou institucionalizadas”. Segundo Della Porta e Diani (2006, p. 222), têm sido discutidas as características e efeitos de quatro grupos de variáveis de EOP: as instituições políticas; as culturas políticas; a estrutura e o comportamento de iniciativas adversárias aos movimentos sociais; bem como a estrutura e o comportamento dos seus aliados. Em sua discussão sobre as oportunidades políticas dos movimentos sociais, Della Porta e Diani (2006, p. 206-207) analisam que os movimentos sociais são permeados pela cultura política dos sistemas nos quais foram criados. As estratégias adotadas pelos atores coletivos são influenciadas pelo espírito do período – o *Zeitgeist*, mutável e flexível.

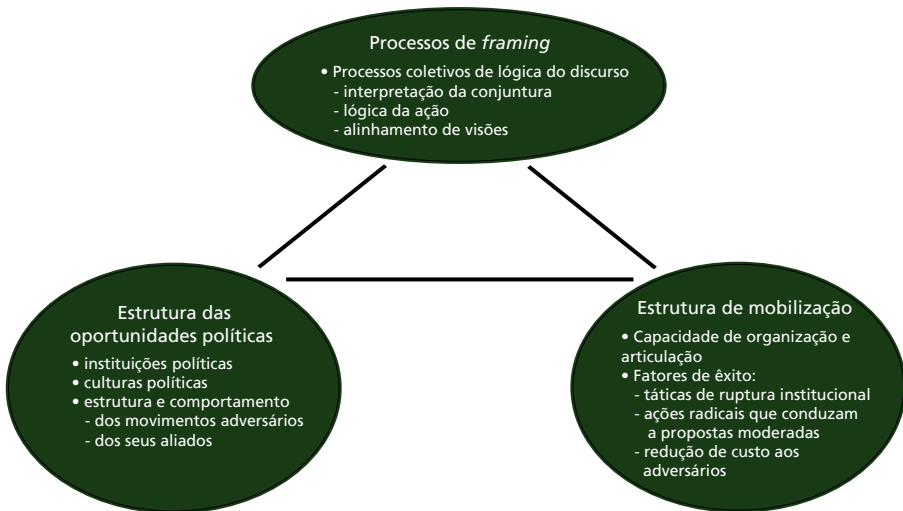
Ao resumir o debate histórico sobre o papel das características institucionais do Estado no desempenho dos movimentos sociais, a mais relevante conclusão de Della Porta e Diani é que:

O Estado não pode ser identificado meramente como um inimigo dos movimentos sociais. Melhor, o Estado se torna ‘alvo, patrocinador e antagonista dos movimentos sociais como também o organizador do sistema político e o árbitro da vitória’ (Jenkins e Klandermans, 1995, p. 3 *apud* Della Porta e Diani, 2006). Muitas das agências públicas se tornam arenas para transações entre diferentes atores coletivos, entre eles os movimentos sociais (Della Porta e Diani, 2006, p. 211).

Assim, é essencial considerar as características e as interações entre o Estado, os movimentos opositores e outros atores coletivos na definição da estrutura de oportunidades políticas.

Os movimentos sociais atuam em um campo multiorganizacional, interagindo com uma variedade de outros atores: na administração pública, no sistema partidário, nos grupos de interesse e na sociedade civil encontram tanto aliados como opositores (Della Porta e Diani, 2006, p. 210).

FIGURA 4
Constructos de movimentos sociais



Estratégias de acomodação e inclusão podem favorecer o acesso do movimento social ao sistema, mas darão as mesmas oportunidades aos opositores (Della Porta e Diani, 2006, p. 208). “Movimentos contrários surgem em reação aos êxitos obtidos pelos movimentos sociais e ambos crescem numa dependência simbiótica (...) onde os dois lados raramente se encontram [*face to face*] (...) Os dois tendem a se imitar ao adotar táticas e espaços específicos” (Della Porta e Diani, 2006, p. 211).

O processo neoliberal de reforma estrutural imposto pelos organismos financeiros internacionais aos países subdesenvolvidos trouxe o enfraquecimento do Estado a estes países que adotaram políticas públicas setoriais desarticuladas, sem levar em conta suas especificidades – natural ou social. Deve-se registrar uma evolução mais recente, com governos mais progressistas e com a substituição de elites.

No marco dos poderes executivos, ocorreram lutas internas entre posições favoráveis e contrárias às questões ambientais, com relativo equilíbrio. Nos legislativos, as classes conservadoras, tradicionalmente mais resistentes às questões ambientais, estiveram bem representadas ou até dominantes. Muitos poderes judiciários,

relativamente desatualizados quanto às leis de direitos humanos e ambientais, representando mais a sociedade tradicional, aplicaram processos lentos e desfavoráveis. Os programas de mitigação de impactos socioambientais, aprovados pelas autoridades ambientais, frequentemente não foram plenamente executados.

No setor privado, muitos grupos, no contexto de abertura e liberalização econômica, obtiveram recursos e apoios públicos, privatizando bens comuns e socializando externalidades negativas, fugindo das suas obrigações socioambientais. Sem dúvida, muitas empresas estão executando programas que beneficiam os pobres e protegem o meio ambiente, enquanto outras se concentraram cada vez mais na sua imagem de responsabilidade socioambiental, mas não enxergam o lado positivo de ações de resistência comunitária (Anguelovski, 2007). As associações empresariais nacionais são atores importantes, pela sua capacidade de efetuar acordos com atores públicos e sociais para reduzir os impactos das atividades de seus associados. Empresas com atuação local podem fazer parte de hierarquias locais, tradicionais ou modernas, abertas ou não a propostas novas, dispostas ou não ao diálogo ou a atos violentos.

4.2 Processos de *Framing*

O conceito de *framing* se origina em Goffman (1986, p. 1-11) que o definiu como o processo pelo qual definições de uma situação são concebidas de acordo com os princípios da organização que governa os eventos – pelo menos os sociais – e o envolvimento subjetivo entre eles. Este conceito, relativo à ação, articula-se diretamente ao de *habitus*, de Boudieu. Snow *et al.* (1986) o definem como esforços estratégicos conscientes feitos por grupos para formular compreensões compartilhadas do mundo e de si mesmos, que legitimam e motivam ação coletiva, sintetizada por McAdam (1996, p. 5) como sendo a liberação cognitiva de um movimento. Segundo Tarrow (1998, p.17), *apud* Klandermans (1997, p. 44), “é um processo no qual os atores sociais, a mídia e a sociedade interpretam, definem e redefinem a conjuntura”. Propõe-se interpretar *framing* como sendo os processos de formulação da lógica da realidade e da ação dos movimentos sociais.

Snow *et al.* (1986) definem compatibilização ou alinhamento de visões (*frame alignment*) como “a ligação de orientações interpretativas de organizações de movimentos sociais e individuais, até que um subconjunto de interesses, valores, crenças individuais e atividades, metas e ideologias das organizações dos movimentos sociais sejam congruentes e complementares.” Os relatos se tornam metáforas poderosas pelas quais ativistas podem esperar influenciar políticas públicas (Keck, 1995, p. 421-422).

4.3 Estruturas de mobilização

Dadas as oportunidades políticas e a interpretação da conjuntura (*framing*), quais as estruturas pelas quais os movimentos sociais se capacitam para a mobilização? Com o objetivo de compreender a sua evolução, qual é a dinâmica organizacional dos movimentos sociais? Quais são os veículos coletivos, informais e formais, por meio dos quais as pessoas se mobilizam e participam da ação coletiva?

McAdam (1996, p. 13-15) identificam três elementos das estruturas de mobilização que favorecem o êxito dos movimentos sociais: táticas de ruptura institucional (*disruptive tactics*) para sair dos confrontos estagnados (*stalemates*), manifestações de grupos radicais, cujas ações reforçam os apoios às propostas dos moderados e, finalmente, objetivos simples e que não requerem tanto dos adversários (Gamson, 1990, p. 41-46). Segundo Tarrow (1998), é a ruptura institucional ou a sua ameaça que dá aos movimentos sua efetividade como veículos de mudança social.

5 O CONTEXTO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

Frente a esses desafios, a sociedade está cada vez mais consciente das questões ambientais e suas consequências sociais e globais. Os movimentos e as ONGs socioambientais a eles ligados têm um papel importante na concepção e na execução de propostas que buscam o bem comum, incluindo as sugestões de políticas públicas – apesar de nem sempre estarem preparados, devido à falta de informação, conhecimentos ou recursos. Em cada situação, ou a população se adapta com resignação ou toma decisões de conflito, confrontação ou negociação. Eventualmente, chega-se a algum grau de consenso. Porém, quando se chega a acordos parciais, pode ser difícil a sua definição, execução e monitoramento – por vezes, devido à falta de objetivos claros e específicos.

Dessa forma, as lutas socioambientais desiguais às vezes alcançam êxitos específicos, sendo que alguns podem sofrer retrocessos, enquanto outros podem perdurar. No entanto, predominam políticas e resultados ambientais bastante insatisfatórios, mesmo diante da retórica ambiental.

6 ANÁLISE DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NACIONAIS

Com base nessa contextualização teórica, foram analisados os conflitos, as negociações e os processos decisórios no desenho de seis políticas ambientais nacionais. Foram consideradas a aliança socioambientalista em defesa dos ecossistemas brasileiros, a evolução das suas relações com o Estado e a força do movimento contrário nos últimos 30 anos (Weiss e Nascimento, 2012). Sintetizam-se, aqui,

considerações sobre os papéis do Estado, do movimento socioambientalista¹ e do chamado *desenvolvimentista*.²

Resume-se, no quadro 2, o aprendizado geral extraído até aqui dos processos decisórios selecionados ocorridos no Brasil, que foram: *i*) a luta pela aprovação das reservas extrativistas; *ii*) a preparação, realização e os resultados imediatos da Rio-92; *iii*) a concepção e execução do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PPG7); *iv*) o debate e a aprovação da lei de gestão de florestas públicas; *v*) o processo de revisão do Código Florestal; e *vi*) esforços legislativos iniciais para concretizar o pagamento por serviços ambientais. Para cada processo, são resumidos os comentários sobre a estrutura de oportunidades políticas, seus processos de *framing* e a sua estrutura de mobilização.

QUADRO 2

Resumo da análise de seis processos decisórios sobre políticas ambientais nacionais

Processo decisório	Estruturas de oportunidades políticas	Processos de <i>framing</i>	Estruturas de mobilização
Lutas pela aprovação das reservas extrativistas (1979-1989)	Formou aliança ampla, internacional e nacional, centrada em área do Estado; adversários limitados e pouco ameaçados.	Unificaram as bandeiras ambientalistas, trabalhistas e de públicos mais amplos.	Estratégias não-violentas de desobediência civil e reações violentas mobilizaram grandes públicos e a mídia internacional.
Rio-92: preparação, realização e resultados imediatos (1990-1994)	Organizações e movimentos socioambientalistas criaram FBOMS em 1990; organiza-se o BCSD só em 1992.	FBOMS contribui para legislação ambiental; BCSD defende ações corporativas e instrumentos de mercado.	Mobilização socioambiental maior que empresarial; após a Eco-92, diminuiu a articulação do movimento socioambientalista com outras áreas.
PPG7: concepção e execução (1990-2009)	Aliado ao movimento, a área socioambiental do Executivo assume a coordenação do programa; coalizão ampla, porém frágil, entre redes, governo e doadores; depois aumentam desacordos.	Diversas bandeiras do programa são compatíveis com atores e doadores específicos; cresce a aliança <i>desenvolvimentista</i> .	Participação, cogestão e inserção nacional limitadas reduzem apoio social e geram conflitos.
Lei de Gestão de Florestas Públicas: formulação, debate e aprovação (2000-2003)	Com argumentos técnicos, constrói-se apoio de madeireiras, governo federal e estaduais, partidos e ambientalistas.	<i>Frame</i> científico facilitou consenso amplo de adversários pouco ameaçados.	Conduzido nos bastidores, houve pouca mobilização; hoje falta apoio para sua aplicação.

(Continua)

1. Utiliza-se *movimento* no singular, mesmo que grupos de um só movimento possam agir de forma independente. O *desenvolvimentista* também pode ser considerado um movimento.

2. O *desenvolvimentista* também pode ser considerado um movimento social, no sentido lato. Coloca-se em aspas pelo fato de representar setores que querem o máximo de crescimento econômico possível, tendo as questões sociais e ambientais com menor prioridade. Ou seja, não são os únicos a querer desenvolvimento, mas sim os que priorizam o crescimento sobre outros objetivos. Integram-no a maior parte do agronegócio, do setor industrial, das empreiteiras e das posições nacionalistas (com *frame* de que a soberania significa o direito de produzir o que e aonde quiser, sem limitações).

(Continuação)

Processo decisório	Estruturas de oportunidades políticas	Processos de <i>framing</i>	Estruturas de mobilização
Reforma do Código Florestal (2008-2012)	Aliança <i>desenvolvimentista</i> se amplia e obtém mais apoio governamental e empresarial.	Ambientalistas perdem aliados; amplia aliança <i>desenvolvimentista</i> com a unificação com bandeiras nacionalistas.	Mobilização ambientalista limitada. Grande mobilização de ruralistas e CNA.
Pagamentos por serviços ambientais (2007-2012)	PL aprovado nas comissões da Câmara. Ainda não há oposição.	Projeto de Lei não define beneficiários.	Ainda não há mobilização.

Fonte: Weiss e Nascimento (2012).

Obs.: FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; BCSD – Conselho de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável (depois World BCSD); CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária.

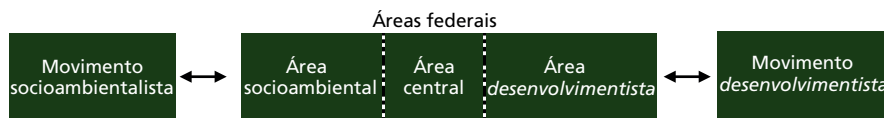
6.1 O papel do Estado

Observa-se, de modo geral, uma ampliação da capacidade do Estado brasileiro em aplicar a regulação ambiental. Exemplo significativo é o maior controle sobre o processo do desmatamento, com o apoio da capacidade de sua detecção, por sensoramento remoto, nos municípios mais atingidos, além da fiscalização e do confisco de bens. Esta maior capacidade destaca-se quando comparada com outros países emergentes que enfrentam problemas semelhantes.

Apesar dos ganhos, esses resultados ainda se mostram insuficientes, pois, com recursos limitados, falta maior efetividade à regulação ambiental. Há insuficientes conscientização, educação e incentivos ambientais, enquanto as ações punitivas de comando e controle são enfatizadas. Prevalcem atitudes e comportamentos sociais contrários, o que afeta a interpretação e a aplicação pelos órgãos de controle, Ministério Público e Judiciário.

De uma forma simplificada, ilustrada na figura 5, concebe-se o Executivo federal como composto de três áreas de influência: a socioambiental e a *desenvolvimentista*, que defendem e até coordenam as posições dos respectivos movimentos; e a central,³ que arbitra entre as duas primeiras, busca o consenso e, na sua falta, toma posições intermediárias. A composição destas áreas pode variar ao longo do tempo (Weiss e Nascimento, 2010).

FIGURA 5
Tipologia simplificada dos principais atores
 Contexto Nacional e Internacional



3. A área federal *desenvolvimentista*, relativamente mais coesa, representa a maior parte do Executivo federal, enquanto a área *socioambiental*, com vários ministérios, nem sempre se apresenta unida. A central é representada principalmente pela Presidência da República e sua Casa Civil.

Em boa parte do período, as principais fontes para a realização das políticas ambientais foram internacionais, por meio de empréstimos ou doações. No entanto, a assistência técnica e financeira internacional tende a atribuir um papel pouco relevante ao Estado-nação. Este reduzido papel estratégico atribuído ao setor estatal é consistente com a visão neoliberal e o objetivo desenvolvimentista da globalização. Os recursos internacionais financiaram programas como o PPG7, o qual apoiou governos subnacionais e a sociedade civil, com benefícios principalmente locais.

6.2 Movimento socioambientalista

O movimento socioambientalista é formado pela atuação conjunta de organizações de base de extrativistas, indígenas, trabalhadores rurais, agricultores familiares e de ONGs ambientalistas de apoio, contando, em diversos momentos, com alianças com trabalhadores urbanos, grupos de profissionais, igrejas, setores da classe média e, ainda, com instituições internacionais que atuam na área.

Nos anos 1980, alguns setores do movimento socioambientalista aplicaram táticas radicais de desobediência civil, que ameaçaram tradições autoritárias com ruptura institucional. A estratégia alcançou alguns êxitos e reforçou apoios, pelo menos para propostas moderadas mais aceitáveis ao Estado. Exemplo de ações neste sentido são as táticas de desobediência civil e ruptura institucional adotadas por meio dos chamados *empates*,⁴ no Acre, com grande repercussão nacional e mesmo mundial.

Já na década de 1990, o movimento socioambientalista brasileiro agregava importantes aliados, com variados níveis de apoio internacionais (bilaterais, multilaterais e não governamentais) e nacionais (áreas dos governos nacional e estaduais, cientistas, profissionais, classe média e do setor privado). Diante dos desafios colocados à época, o movimento conseguiu ganhar algumas batalhas específicas e alcançar alguns êxitos duradouros e outros menos sólidos, seguidos por retrocessos.

Keck (1995, p. 409; 421-422) notou que um dos grandes feitos do movimento, a partir do Acre, foi o de unificar a visão sindicalista, de defesa dos direitos dos trabalhadores rurais, com a ambientalista, de defesa da floresta. O movimento estendeu esta estratégia para incorporar apoios nacionais e internacionais, formando uma aliança de grande espectro.

No século XXI, a aliança enfraqueceu. A dedicação aos projetos socioambientais de objetivos específicos e à gestão de políticas públicas deixou pouco espaço para continuar com formas de ação coletiva. A falta de renovação da liderança e de ativismo na base prejudicou sua visibilidade. Desgastou-se a relação do movimento

4. Nos empates, seringueiros, liderados por Chico Mendes no Acre, confrontaram os responsáveis pelo desmatamento que vinha ocorrendo na região, de forma organizada e não violenta, com grupos bem organizados compostos por homens, mulheres e crianças.

com a enfraquecida área socioambiental do governo; igualmente quanto à relação com os doadores, que reduziram seu apoio.

O movimento enfraqueceu ao deixar de considerar o impacto do novo arranjo das elites. Além disso, desuniu-se e distanciou-se dos seus aliados externos históricos. Foram buscados, de forma tardia, apoios limitados e pouco mobilizados da agricultura familiar, de setores da igreja, da comunidade científica, do setor privado, de associações profissionais, de setores da classe média, da mídia e da opinião pública. No entanto, a capacidade e a efetividade da estrutura de mobilização do movimento para se contrapor às ameaças foram sendo reduzidas, assim como sua capacidade de influenciar as políticas públicas.

Apesar de uma maior consciência ambiental de um segmento social que sabe da importância da preservação do meio ambiente, segundo várias pesquisas,⁵ essa parcela da população brasileira “consciente” ainda representa uma opinião pública difusa e desmobilizada.

Em síntese, o movimento perdeu poder nos dias de hoje. Segundo Jeffrey Sachs, “a nova economia não tem poder político” (Barbosa, 2012).⁶ Não é fácil definir as metas, conseguir apoio suficiente para cumpri-las, ou identificar instrumentos para mudar comportamentos tradicionais.

6.3 Movimento *desenvolvimentista*

O setor *desenvolvimentista* é formado por grande parte do setor privado, especialmente do agronegócio e das empreiteiras. No início do período em estudo, os desenvolvimentistas eram pouco organizados e os proprietários rurais e seus representantes no congresso se sentiam pouco ameaçados.

Depois, o setor percebeu os êxitos obtidos pelo movimento socioambientalista como ameaça a seu conceito de propriedade privada, rejeitando sua função social, conforme o texto constitucional. Imaginou-se que o capitalismo tradicional seria prejudicado com a ascensão destes movimentos e o conseqüente rearranjo das elites.

Em resposta, esse movimento conservador, liderado por áreas do agronegócio, buscou fortalecer-se. Procurou aumentar sua influência no governo e em setores do poder Executivo. Além disso, buscou controlar os temas ambientais no parlamento, obtendo maiorias em comissões do Legislativo, não só na Comissão de Agricultura da Câmara, como também na Comissão de Meio Ambiente e na Comissão Especial de Código Florestal e Ambiental.

5. Os estudos do Instituto de Estudos de Religião (ISER) com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) são exemplos importantes. Ver: <<http://goo.gl/JV1Fgz>>. Acesso em: 24/09/12, onde se verifica que 65% dos brasileiros acham o desmatamento o maior problema ambiental nacional.

6. Interpreta-se a nova economia de Sachs como sendo aquela associada a um novo paradigma de desenvolvimento sustentável.

O movimento *desenvolvimentista* ampliou suas alianças com uma estratégia de alinhamento de visões em torno de objetivos compartilhados com aliados. Assim, conseguiu unir a visão ruralista à das empreiteiras, à da agricultura familiar e à de grande parte do governo. Obteve, ainda, engajamento de setores nacionalistas, tais como do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Com esta estratégia, tem conseguido neutralizar apoios externos aos socioambientalistas, buscando o apoio de equipes de cientistas, marqueteiros e outros especialistas. Estes comentários estão resumidos no quadro 3.

QUADRO 3
Comparação entre movimentos

Constructos	Movimentos	
	Socioambientalista	Desenvolvimentista
Estruturas de oportunidades políticas	Vinha aumentando sua influência desde a redemocratização (i.e., diretas já), em parte por sua repercussão internacional. Seus representantes chegaram a ter funções públicas e a serem chamados e atendidos por altas autoridades com frequência. Formou-se uma aliança central entre o movimento socioambientalista e a área socioambiental do governo. Em torno de 2005, começaram a diminuir ¹ suas oportunidades, sua participação e influência no Executivo e Legislativo. Persiste a sua visibilidade e apoio internacional, mas diminuídos.	No início, os desenvolvimentistas eram pouco organizados e confiantes no <i>status quo</i> . A cultura política do meio rural era de paternalismo latifundiário e de desprezo por aspectos sociais e ambientais, chegando até a escravidão, ao assassinato e ao desmatamento. Atualmente, aumentou a influência do movimento <i>desenvolvimentista</i> no Poder Executivo e Legislativo. Prevalece um empresariado moderno e tecnológico, porém ainda pouco sensível a questões socioambientais. Cada vez mais engajados em influenciar as políticas públicas, conseguiram aumentar sua representação no Parlamento.
Processos de <i>framing</i>	Alinharam-se a visão sindicalista, de defesa dos direitos dos trabalhadores rurais à ambientalista (local, nacional e internacional), de defesa da floresta. O movimento tinha apoio de instituições financeiras internacionais ² , formando uma aliança de grande espectro. Atualmente, se apoia na ciência que interpreta ser viável recuperar terras deterioradas e assim reduzir ou eliminar a necessidade do desmatamento. Porém, não se unificaram as interpretações da realidade com os trabalhadores rurais ou urbanos. Foram mobilizados apoios limitados de setores da igreja, da comunidade científica, do setor privado e de associações profissionais.	A maioria enxerga a proteção ao meio ambiente como empecilho ao desenvolvimento e reclama da falta de terra para atender às necessidades futuras de produção. O setor agrega o discurso neoliberal da propriedade privada, contrária à sua função constitucional socioambiental, à lógica nacionalista de que não se pode deixar que os interesses estrangeiros limitem o desenvolvimento do país. Busca reduzir a atuação ambiental do governo. Por meio do alinhamento de visões e unificação de objetivos entre aliados de grande espectro, conseguiu unir a visão ruralista à nacionalista, à das empreiteiras e à grande parte do governo. Para obter apoio da agricultura familiar, esteve disposta a ceder em alguns pontos.
Estruturas de mobilização	Inicialmente, o movimento adotou táticas de desobediência civil não violenta que, ao ameaçar o <i>status quo</i> , obteve respostas consistentes, com grande repercussão nacional e mundial. A estratégia resultou na aprovação dos assentamentos e das reservas extrativistas na Amazônia. Atualmente, há reduzida capacidade de mobilização de ação coletiva, com desvios de foco e falta de renovação de lideranças. Buscam novas formas de comunicação, organizadas em redes, com objetivos diferenciados.	O setor não tinha a tradição de mobilização; agia nos bastidores. Atualmente, fortaleceu sua capacidade organizativa, formada por órgãos de classe, com apoio de marqueteiros, outros especialistas e a grande imprensa. Continua a agir nos bastidores, junto aos três poderes. Conseguiu ganhar o controle de comissões legislativas e aprovar legislação favorável. Copiou estratégias dos seus adversários, como as manifestações de rua.

Fonte: Weiss e Nascimento (2012).

Notas: ¹ Não foi analisada a razão dessa redução.

² Ex: Banco Mundial e BID.

7 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Apresentam-se, a seguir, conclusões preliminares que talvez sirvam para fundamentar encaminhamentos alternativos para a sociedade brasileira a serem aprimorados à medida que evolua a pesquisa sobre a temática.

A maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes e, por outro, da mobilização e do envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas. A governança, portanto, envolve questões político-institucionais de tomada de decisões e as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

Observa-se que o crescimento econômico ainda não tem sido compatibilizado com a proteção do meio ambiente. Continuam a predominar políticas públicas que promovem a produção e o consumo insustentáveis, com consequências ambientais negativas. Apesar de alguns resultados alcançados nas políticas socioambientais e da retórica favorável ao desenvolvimento sustentável, evocado por todos os atores, persiste o processo de degradação ambiental.

Com o aumento da força do desenvolvimentismo, foi-se desequilibrando a relação de forças, ao ponto que, atualmente, o movimento socioambientalista, na prática, tem pouco poder. Por outro lado, a coordenação entre a sociedade civil e a iniciativa privada ainda é incipiente.

É essencial para a justiça ambiental nacional que os movimentos socioambientalistas sejam efetivamente ouvidos nos processos de decisão. Mas isto não seria suficiente para ter resposta às suas reivindicações, que dependem também da capacidade em pressionar os formuladores de políticas públicas. Para equilibrar o atendimento de objetivos econômicos, sociais e ambientais que interessam aos diferentes segmentos sociais, deve-se desfazer a assimetria de poder existente. Ou seja, os movimentos sociais precisam adquirir mais poder e utilizá-lo bem para conseguir alcançar um novo modelo de desenvolvimento, o qual se torna improvável sem tais condições.

Para exercer o poder não basta ganhar espaço na política partidária, como, por exemplo, por meio de uma bancada parlamentar. Para bem utilizá-lo, faz-se necessário repensar e fortalecer a estrutura e a capacidade do movimento, sua cultura política e sua capacidade para desenvolver uma estratégia apropriada. Para que o movimento socioambientalista possa ser percebido como defensor do bem comum, mais que de seus próprios interesses, necessita de um esforço maior para se comunicar externamente com outros grupos, e não apenas internamente. Este setor necessita alinhar visões da realidade e da lógica de ação; ou seja,

compatibilizar discursos para a atração e maior engajamento de aliados e da opinião pública com visões similares. Para conceber esta estratégia, torna-se necessária uma maior integração com cientistas, marqueteiros e especialistas em várias áreas, inclusive de relações públicas.

Continua válida a intuição de Gramsci (1975), de que seja possível melhorar a governança desde que haja compreensão entre atores com objetivos diferentes. Negociações não podem ser feitas apenas com ameaça de uso da força. A aceitação do outro e o diálogo são condições necessárias para reduzir a intensidade do confronto, para construir acordos e coalizões viáveis, permitindo mudanças em atitudes e comportamento dos participantes. Ghandi, Martin Luther King e Chico Mendes foram lideranças que tinham claras muitas destas estratégias.

REFERÊNCIAS

- ANGUELOVSKI, I. Involucramiento comunitário de empresas y movimientos sociales: hacia nuevos modelos para espacios participativos de deliberación. *In*: WEISS, J. S.; BUSTAMANTE, T. (Eds.). **Ajedrez ambiental, manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación**. Quito: Flacso, 2007. p. 117-138.
- BARBOSA, F. Entrevista Jeffrey Sachs. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 abr. 2012.
- BOURDIEU, P. **Outline of a theory of practice**. Cambridge; New York; Melbourne: Cambridge University Press, 1977.
- CÂMARA, J. B. D. **Governabilidade, governança ambiental e estado do meio ambiente no Distrito Federal**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- COMISSÃO DE GOVERNANÇA GLOBAL. **Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance**. Londres: Oxford University Press, 1995.
- DELLA PORTA, D.; DIANI, M. **Social movements: an introduction**. 2nd. ed. Oxford: Blackwell, 2006.
- DINIZ, E. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 120, n. 2, mai./ago. 1996.
- FONTAINE, G.; VAN VLIET, G.; PASQUIS, R. Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina. *In*: FONTAINE, G.; VAN VLIET, G.; PASQUIS, R. (Coord.) **Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina**. Quito: Flacso; Paris: IDDRI/CIRAD, 2007.

GAMSON, W. **The strategy of social protest**. 2nd. ed. Belmont: Wadsworth, 1990.

GOFFMAN, E. **Frame analysis: an essay on the organization of experience**. Boston: Northeastern University Press, 1986.

GRAMSCI, A. **Notas sobre Maquiavel, sobre política e sobre o Estado moderno**. México: Juan Pablos Editor, 1975.

JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. The politics of social protest. *In*: JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. (Eds.). **The politics of social protest: comparative perspectives on states and social movements**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1955. p. 3-13.

KECK, M. E. Social equity and environmental politics in Brazil: lessons from the rubber tappers of Acre. **Comparative politics**, v. 27, n. 4, p. 409-424, 1995.

KLANDERMANS, B. **The social psychology of protest**. Oxford: Blackwell, 1997.

MATUS, C. **Planificación, anti-planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987.

MCADAM, D. Conceptual origins, current problems, future directions. *In*: MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (Eds.). **Comparative perspectives on social movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PARK, R. E.; BURGESS, E. W. **Introduction to the science of sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1921.

SCANLON, J.; BURHENNE-GUILMIN, F. (Eds.). International environmental governance: an international regime for protected areas. **IUCN environmental policy and law paper**, n. 49, Executive Summary, 2004.

SIMMEL, G. **Le conflit**. Paris: Circe, 1995.

SNOW, D. A. *et al.* Frame alignment processes, micromobilization and movement participation. **American sociological review**, v. 51, n. 4, p. 464-81, Aug. 1986.

TARROW, S. **Power in movement: social movements and contentious politics**. 2nd. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TOURAINÉ, A. **La production de la société**. Paris: Seuil, 1973.

_____. **Critique of modernity**. Cambridge: Blackwell, 1995.

_____. Os novos conflitos sociais para evitar mal-entendidos. **Lua nova**, São Paulo, n. 17, jun. 1989.

WEISS, J. S.; NASCIMENTO, E. P. Limites de la cooperación internacional ambiental: el caso del programa piloto para la protección de los bosques tropicales de Brasil. **Iconos**, Quito, n. 37, p. 135-148, 2010.

_____. Twenty years of Brazilian national ecological conflicts: civil society, the private sector and the State. *In*: CONFERÊNCIA BIENAL DA SOCIEDADE INTERNACIONAL DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 12., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ISEE, jun. 2012.

WEISS, J. S.; VAN VLIET, G.; PASQUIS, R. Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales em la Amazonía brasileña. *In*: FONTAINE, G.; VAN VLIET, G.; PASQUIS, R. (Coord.) **Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina**. Quito: Flacso; Paris: IDDRI/CIRAD, 2007. p. 21-55.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALLISON, G. T. **Essence of decision, explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Harper Collins, 1971.

WEISS, J. S. Retos en la lucha por políticas ambientales latinoamericanas. *In*: WEISS, J. S.; BUSTAMANTE, T. (Eds.). **Ajedrez ambiental: manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación**. Quito: Flacso, 2008. p. 11-26.