
PROBLEMAS DE REGULAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL ENVOLVIDOS NO DEBATE SOBRE SUSTENTABILIDADE

Ricardo Toledo Neder*

Resumo

O artigo debate a noção de sustentabilidade no quadro contemporâneo, situando-a em três momentos da intervenção do Estado brasileiro: protecionismo e conservação de recursos naturais (1930/70); gestão ambiental defensiva enquanto política de controle da poluição e zoneamento industrial (1970/80); e eco-desenvolvimento/sustentabilidade na política nacional de meio ambiente (anos 1980/90). O entendimento das políticas governamentais neste campo passa pela distinção entre o modo de regulação pública sobre atividades do mercado, empresas estatais e planejamento governamental. As linhas mestras do planejamento do Estado nesta matéria têm evoluído lentamente de um modo de regulação que atribuía exclusivamente ao governo a responsabilidade de controle contra a degradação ambiental, para outro tipo de regulação — embrionário — de divisão de trabalho entre agentes governamentais, empresariais e de um terceiro “sujeito” em torno de ONG’s, movi-

* Da FGV e do CNPq.

mentos e associações civis. As políticas ambientais são inflexionadas pelas tendências que enfatizam a dimensão preventiva de ações em torno de um tríplce processo : assegurar sustentabilidade às bases ecológicas da economia, superar a pobreza e exclusão social e obter incrementos produtivos. Ao final, são analisadas duas deficiências marcantes na implementação da política nacional de meio ambiente: déficits de implementação entre o legal e políticas públicas e o fracasso das condutas de vinculação entre práticas desenvolvimentistas e a dimensão ambiental.

Na época da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, havia apenas 11 agências ambientais nacionais, em sua maioria em países de industrialização madura. Dez anos depois, o número de países com órgãos ambientais aumentou para 116. Na década de 90, praticamente todos os países-membros das Nações Unidas dispõem de alguma instituição nacional para tratar da questão ambiental, com todas as precariedades inerentes a este ineditismo.¹

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

O caso brasileiro não foge a essa constatação, pois somente a partir de 1982 definiu-se, ainda que de modo incipiente, uma estrutura de planejamento no campo ambiental. Além disto, começa a se desenhar um conjunto de experiências no Brasil em torno de uma regulação pública Intersetorial entre governos, empresas e comunidades nesta matéria. As linhas mestras do planejamento do Estado evoluíram do enfoque que atribui exclusivamente ao Estado a responsabilidade de controle contra a degradação ambiental, para outro patamar de divisão de trabalho entre agentes governamentais, empresariais e da sociedade civil.

A noção de *sustentabilidade* demanda, atualmente, mais conhecimento sobre estes dois processos (regulação pública e políticas públicas) para que este entendimento possa ser convertido em planejamento governamental destinado a estimular parcerias inteligentes entre agências públicas, empresas e organizações não-governamentais na gestão conjunta de uma gama de serviços (novos sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos e industriais, processos integrados de reutilização destes resíduos, gestão Interinstitucional de recursos hídricos e saneamento ambiental, etc.).

Daí a distinção feita no título deste artigo entre regulação pública e planejamento governamental (políticas públicas). Regulação pública, em última instância, é um processo Intersetorial e transversal entre poderes que caminham em vários campos — inclusive de forma paradigmática à focalizada aqui — para estabelecer novos critérios ou limites a *competição e processos de mercantilização, sob modalidades diversas dos instrumentos clássicos utilizados na tradição keynesiana, social-democrata e socialista*. A diferença específica en-

¹ Ver Monosowski (1993, p. 3-10).

tre as atuais tendências da regulação e o planejamento público tende a ser marcada pela presença das organizações não-governamentais nestes diversos campos. Políticos e técnicos formuladores de políticas públicas são um dos interlocutores deste processo.

I Uma Breve Revisão Histórica

Converter o debate conceitual sobre (in)sustentabilidade em práticas político-institucionais e socioeconômicas na sociedade brasileira passa pelo entendimento de três processos históricos recentes.

O primeiro decorre das influências exógenas e endógenas do movimento sociopolítico ambientalista, em particular após a redemocratização dos anos 80 e a Constituição de 1988. O ambientalismo concretiza de forma paradigmática a emergência mais ampla de um *terceiro sujeito* cuja identificação é tecida em torno de temas da desigualdade social (exclusão social, pobreza, políticas públicas, etnias), formação/educação de agentes de transformação social e prestação de serviços a comunidades (saúde da mulher, alfabetização de adultos, criança e adolescente, meio ambiente, etc.).² Formado por redes locais, nacionais e transnacionais de organizações não-governamentais e não-lucrativas, este sujeito está englobado sob o denominador comum de ONG's, cuja pauta de reivindicações e ações colide com os padrões tradicionais de clientelismo, patrimonialismo e proteção de mercado presente nas relações entre o Estado brasileiro e os empresários.

O segundo processo abarca as alterações do perfil interestatal (bilateral e multilateral) de alianças e confrontos no quadro local e internacional após o fim da guerra fria, sendo exemplar das dificuldades neste campo a redefinição do Estado nacional-desenvolvimentista no plano interno e, no externo, a implementação dos acordos assinados pelo Brasil no âmbito da Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio ou Eco-92).

² *A respeito, ver Fernandes (1994); Fernandes e Carneiro (1991). Ver também Landim (1993).*

O terceiro processo não é menos complexo, porque circunscreve os anteriores. Envolve o tratamento articulado de conflitos entre políticas macroeconômicas Internas e externas (emprego, renda, reorganização industrial e do comércio, políticas governamentais redistributivas, sociais e de fomento produtivo) e a questão ambiental. Este tratamento articulado tem sido tanto bloqueado quanto favorecido pela crise do poder estatal em face dos interesses de mercado locais *vis-à-vis* a globalização.

II O Debate Conceitual e Político

Não sendo mera ideologia de ocultação e dominação, o tema da *sustentabilidade* tem sido elaborado tanto no plano heurístico (teórico-explicativo para efeito de melhor discussão pública) quanto político-econômico (no tocante à disputa de poder), ambos com rebatimentos sobre um *outro* desenvolvimento que se projeta para o futuro.

Os atores fundamentais envolvidos buscam redefinir o sistema de alianças entre o poder estatal, poder econômico e poder social das ONG's. Obviamente, há uma disputa em torno de qual dos *relatos legitimadores* (para usar uma expressão de Jean-François Loytard) sobre sustentabilidade irá influenciar mais as decisões do Estado, empresários e da comunidade quanto ao tipo de desenvolvimento futuro.

O debate sobre sustentabilidade, portanto, está mergulhado em meio às práticas típicas da globalização de mercados entre países e corporações ao norte, leste e sul do planeta.³ Todos os três grupos de países "vivem hoje, sob formas e intensidades diferentes, o problema do desemprego estrutural e do subemprego, bem como o conseqüente fenômeno de marginalização social, exclusão e segregação; além disto, esses países têm pago um alto preço ambiental por seu inédito crescimento econômico na segunda metade do século" [Sachs (1994, p. 7-19)].

Há uma vertente do debate sobre sustentabilidade que privilegia temas relacionados com a conservação das florestas tropicais,

³ Ver Rattner (1993, p. 175-188).

aquecimento global ou efeito-estufa/camada de ozônio, extinção de espécies, proteção à vida selvagem e marinha, em geral englobados em um subtema dominante que é a questão da biodiversidade. É comum entre os expoentes desta corrente a defesa da contenção da natalidade humana como argumentos biocêntricos.⁴ Outra vertente correlaciona mais estreitamente a depleção ambiental com padrões de produção e consumo, pobreza e urbanização, industrialização, comércio e indústria internacionais.⁵ Ambas as abordagens buscam operar sob o registro tanto dos processos necessários para superar a degradação ambiental e ecológica no plano global, quanto à luz de processos locais de descentralização, iniciativas locais, autonomia e gestão comunitária. Muitos relatos operam em torno de temas

⁴ *Esta vertente é tributária do conservacionismo do século XIX, e foi renovada em fins dos anos 60 em países europeus e nos Estados Unidos: entidades não-governamentais conservacionistas como a World Wildlife Fund for Nature (WWF) e organismos internacionais como a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) reúnem os expoentes desta vertente com uma massa de publicações relacionadas com o tema da centralidade da crise ecológica para a época contemporânea. Algumas formulações desta vertente — os relatórios do Clube de Roma, Meadows (The Limits to Growth) e outros nos anos 70 — colocaram a questão dos limites como um problema biocêntrico (isto é, de sobrevivência das espécies, inclusive o homem) por meio de uma visão neomalthusiana associada a um horizonte apocalíptico. Para uma crítica a esta vertente, ver Mol e Spaargaren (1993) e Gorz (1976).*

⁵ *Originalmente, o antropocentrismo tem raízes na identificação do homem como 'construtor de uma segunda natureza' reificada e tecnologizada. As críticas dos ecologistas voltavam-se para este marco mental. Mais recentemente operou-se uma mudança de identidade no ambientalismo contemporâneo: do simples rechaço, passaram a lidar mais intimamente com temas relacionados à industrialização, militarização, ameaça nuclear. Incluem-se nesta última ótica correntes ambientalistas que surgem a partir dos anos 70 nos países de industrialização madura. Organizações não-governamentais como o Worldwatch Institute (Washington, Estados Unidos), Greenpeace internacional, Friends of the Earth International (FOEI) e organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente têm-se dividido entre temas conservacionistas e da sustentabilidade (correção da produção, consumo, energia, trocas mundiais). As correntes antropocêntricas assumem o pressuposto de que a maior ameaça às sociedades humanas provém da (má) distribuição do poder econômico, tecnológico e militar. Quando vistos os problemas da depleção ambiental, este pressuposto focaliza as soluções no rearranjo ou desmantelamento deste perfil de distribuição. Ver Brown (1990).*

fronteiriços a estas duas vertentes, apontando a crescente interdependência entre sistemas cognitivos das ciências naturais e sociais, crise da revolução verde baseada no paradigma químico e transição da base energética não renovável para as biomassas/biotecnologias.⁶

Em certo sentido, tanto a noção de desenvolvimento no passado quanto a atual de desenvolvimento sustentável parecem se inscrever no que foi definido como um conjunto ideológico/utópico de caráter macrointegrativo, com duas funções importantes.

Primeiramente, este conjunto visou estruturar uma hierarquia de sociedades em posições desiguais no sistema internacional (avançado/atrasado, desenvolvido/subdesenvolvido, primeiro/terceiro mundo) sem recorrer a formas de violência típicas dos tempos da dominação colonial. O outro aspecto macrointegrativo implícito na noção de desenvolvimento/sustentabilidade está em colocar ênfase em um valor universalmente desejado, o qual serve de anteparo neutro ao processo de acumulação em escala planetária. Desta forma é evitada a ênfase na "diferença de poder entre as unidades do sistema em termos econômicos, políticos e militares". Esta característica tem sido causa de uma tautologia, uma espécie de raciocínio que atribui a culpa da vítima que pode ser exemplificada por uma afirmação arquetípica como a que se segue: eles são subdesenvolvidos porque não acreditam em desenvolvimento" [Ribeiro (1991, p. 59-101)].

A noção de sustentabilidade surgiu originalmente no interior destas vertentes no campo ambientalista, podendo ser situada em torno de duas raízes comuns.

A primeira decorre da tradição conservacionista e preservacionista de naturalistas amadores, filósofos, cientistas naturais e políticos em países europeus e nos Estados Unidos no século XIX, a qual atinge o Brasil nos anos 30. A segunda corrente surge no interior desta tradição, mas distancia-se dela a partir dos anos 60/70, quando a ecologia liberta-se de seu invólucro de disciplina científica e passa por rápidas mutações de sentido, devido à politização do tema

⁶ Ver, por exemplo, Prigogine e Stengers (1984); Daly (1989); Lutzemberg (1980); e Sachs (1986).

pelos movimentos de contracultura, feminista, de minorias, pacifistas e ambientalistas.⁷ Neste ponto sofre uma bifurcação entre uma noção de sustentabilidade identificada com gestão ambiental cuja meta seria *a de economizar a ecologia*, e outra tendência mais recente que busca superar as duas abordagens anteriores. Esta última pretende definir sustentabilidade como *o processo de ecologizar o sistema social, obtendo uma soma positiva do planejamento local e global em torno de processos produtivos miméticos aos ecossistemas*.

III Proteção e Conservação de Recursos Naturais

Na primeira corrente, *sustentar* (conservacionista) equivale a uma noção de limitar ao uso econômico de recursos e cuidar da integridade *de base* dos mesmos. O conceito de sustentabilidade daí decorrente está relacionado com os estoques físicos dos recursos. Na análise econômica tradicional, esta noção era, e continua a ser, aplicada a apenas um recurso (pesca, minério, água, solo, floresta). No quadro da intervenção do Estado no Brasil, esta noção está presente na criação de parques e reservas naturais. O primeiro parque nacional no país foi o de Itatiaia, criado em 1937, época também de implantação de demais políticas setoriais de recursos naturais.

A mentalidade preservacionista e conservacionista defende a manutenção de unidades de conservação (não só parques, mas também santuários marinhos, reservas ecológicas, etc.). No Brasil existem oito modalidades de unidades de conservação (UC's) previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação Reunidas — as UC's federais, estaduais e municipais, que somam 48,7 milhões de hectares. Cerca de 40 milhões de hectares estão localizados na Amazônia sob a forma de apenas 72 UC's. A região Sul-Sudeste conta com 80% dos tipos de UC's, apesar de ocuparem pouco mais de 4 milhões de hectares. O estabelecimento destas unidades teve grande impulso entre as décadas de 70/80, quando foram criadas cerca de 2.098 unidades federais, cobrindo mais de 3,1 milhões de

⁷ A propósito, ver Bramwell (1989) e McCormick (1992).

km², ao passo que desde o início do século tinham sido criadas no Brasil 1.511 UC's cobrindo aproximadamente 3 milhões de km².⁸

Tal esforço conservacionista ocorreu aqui reproduzindo a ótica cultural do *wilderness* dos povos industrializados do norte: zonas selvagens nas quais não era permitida a permanência de moradores e comunidades. Aplicada no Brasil, esta ótica colocou o Estado frente a uma contradição. As comunidades ribeirinhas, caiçaras, povos da floresta, nações indígenas e outros grupos tradicionais que vivem em unidades de conservação são hostilizados pelas autoridades e grupos de colonização, por meio da desarticulação de seus regimes socioeconômicos de exploração dos ecossistemas, justamente sob práticas consideradas sustentáveis na atualidade!⁹

No Estado brasileiro, esta concepção, sob a forma de administração de recursos naturais, foi orientada pela geopolítica como estratégia de ocupação do território ou pela presença virtual do monopólio da força, operando simultaneamente sob uma *lógica da desordem* e desarticulação societária de comunidades tradicionais.¹⁰

Os tópicos seguintes sintetizam diversos aspectos deste tipo de política governamental nos últimos 50 anos:

Administração de recursos naturais — Coincide com a fase de industrialização por substituição de importações do período Vargas (1930/45) e vai até fins dos anos 70. Contudo, uma de suas características — a criação de parques e reservas biológicas — continua sendo importante eixo do planejamento no Brasil até a atualidade. Grande parte dos órgãos ambientais brasileiros possui cultura burocrática, escopos regulamentadores e competências derivadas deste tipo de intervenção iniciado nos anos 30.

Tipo de legislação — Código de Águas (1934); Código da Mineração (1940); Código Florestal (1934); Parques Nacionais (1937); Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Código de Pesca (1938/67/77); Estatuto da Terra (1964).

⁸ Ver Dias (1992).

⁹ Ver Diegues (1993, p. 217-248); e Alegretti (1989, p. 23-29).

¹⁰ Ver Brusek (1993, p. 189-216).

Órgãos envolvidos — Esta política passou a regular as outorgas e concessões da União a particulares na exploração de recursos minerais, florestais, da fauna e da flora, pesca e ocupação de terras. Sua estruturação é basicamente federal (acompanhada por órgãos similares nas administrações estaduais): Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE); Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (atual Ibama); Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM); Superintendência do Desenvolvimento da Pesca; e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Análise e deficiências — Nesta fase (1930/70), o Estado nacional-desenvolvimentista assumiu o papel de gerador da infra-estrutura de produção e serviços, colocando ênfase na substituição de produção industrial pela produção local. A acumulação privada foi beneficiada particularmente a partir da escolha de indústrias de bens de consumo durável (em particular o automóvel como ramo catalisador do desenvolvimento industrial), o que gerou pólos industriais e concentração espacial da população e serviços. Até os anos 1960/70, o foco estratégico da administração dos recursos naturais foi marcado por dois objetivos: disciplinar interesses regionalistas e localistas na racionalização do uso da água, solo, fauna e flora, regulamentando o licenciamento das atividades extrativas, e definir as áreas de preservação permanente, ou unidades de conservação. As deficiências marcantes desta política governamental podem ser identificadas em duas dimensões: a) os órgãos federais envolvidos passaram a exercer suas atribuições e competências sobre a totalidade do território nacional, definindo suas estratégias de modo independente e com prioridades diversas, o que conduziu a ações isoladas, descoordenadas, e amiúde, conflitantes; a existência de múltiplas lógicas setoriais de ação e interesses vem impedindo há décadas, por exemplo, uma ação integrada de licenciamento ambiental no país; b) com a crise das políticas públicas (em geral) em fins dos anos 80 em diante, grande parte destas competências no campo ambiental ficaram ainda mais desarticuladas.¹¹ Apesar disto, a política de criação de parques e reservas biológicas continua sendo aplicada atualmente, e com bastante vigor. Neste caso, em particular, trata-se de política de conservacionismo clássico, criti-

¹¹ Acerca destas dificuldades, ver Bursztyn (1993, p. 83-102).

cada freqüentemente por não considerar a sociodiversidade cultural e étnica das populações tradicionais.¹²

IV Gestão Ambiental

A segunda raiz que orienta o atual debate no Brasil sobre sustentabilidade emergiu nos anos 70 no quadro internacional. Se antes esta noção estava apoiada no conceito físico-químico e biológico de estoques de recursos, há duas décadas passou a se referir a um recurso (madeira, por exemplo) articulado em torno de determinado ecossistema (floresta). Tornou-se crucial desde esta época a distinção entre recursos não-renováveis (petróleo, por exemplo) e os renováveis (água, ar). Com a redução dos estoques de recursos não-renováveis difundiu-se a idéia da necessidade de substituir fontes energéticas por energias renováveis (biomassa, hidroeletricidade, energia solar).

Para o caso de recursos renováveis, a ênfase das políticas governamentais após a Conferência de Estocolmo foi na constituição de estruturas administrativas do governo voltadas para a gestão ambiental (proibições, licenciamentos, outorgas). Seu foco dirigiu-se para ampliar a agenda conservacionista clássica (sem contudo superá-la) e, ao mesmo tempo, tentar difundir o uso racional de recursos naturais. Isto tornou-se sinônimo de produção sustentada de certo recurso (madeira) por meio da racionalização de sua exploração.¹³

A exploração da madeira, entretanto, pode ser sustentada do ponto de vista da produção, mas não "necessariamente sustentada no contexto do sistema floresta. (...) Esta noção nos leva a um tratamento integrado na análise de projetos econômicos, mas ainda dentro de uma ótica setorial, a do ecossistema, uma ótica que inclusive justifica a criação de órgãos ambientais enquanto setores da administração pública, e não necessariamente incluindo a ques-

¹² Ver Monosowski (1989, p. 15-24).

¹³ Exemplo típico deste tipo de enfoque foi o dos incentivos fiscais do Estado brasileiro para a iniciativa privada fazer reflorestamento comercial em fins dos anos 60 em diante, com supressão de florestas primárias para plantio de espécies exóticas como eucalipto e pinus

tão ambiental enquanto um elemento definidor de toda uma estratégia de desenvolvimento” [Monosowski (1993, p. 310)].

Esta última abordagem esteve presente no centro das discórdias na Conferência de Estocolmo. Foi o primeiro encontro diplomático entre Estados-Nações de caráter global sobre a crise do meio ambiente humano, e também o primeiro evento político-social de peso com participação do chamado movimento das organizações não-governamentais.¹⁴

Estocolmo tornou possível uma agenda internacional em torno especificamente da crise ambiental como fenômeno global. Dá-se a emergência de um novo *espaço público internacional* para o tratamento da crise ambiental com o envolvimento de três atores coletivos: organismos do sistema multilateral das Nações Unidas; governos; e instituições do sistema diplomático entre governos, grupos, segmentos e pessoas das organizações não-governamentais socio-ambientalistas de várias partes do mundo. No passado nunca o tema fora abordado nesta perspectiva, pois estava restrito a encontros internacionais especializados que focalizavam a proteção de espécies, mudanças climáticas, mares e conservação de áreas selvagens. A Declaração de Estocolmo (e documentos subsequentes, como o Relatório Brundtland, ou Nosso Futuro Comum)¹⁵ evitou definir meio ambiente humano, embora afirmasse a discrepância fundamental na origem dos problemas ambientais: entre os países desenvolvidos, grande parte dos problemas ambientais decorria da intensificação do uso dos recursos naturais por tecnologias sofisticadas, alto consumo energético e um padrão de consumo de bens industrializados que gera desperdício e resíduos. Em contrapartida, nos países em desenvolvimento, problemas demográficos, pobreza e exaustão das terras estariam levando a uma degradação ambiental igualmente grave, situação que deveria ser minorada com avanços nacionais no sentido de aperfeiçoar seus sistemas de gestão ambiental.¹⁶

¹⁴ Estocolmo teve representantes de 113 países, 19 órgãos intergovernamentais e 400 organizações não-governamentais. Ver McCormick (1992).

¹⁵ Ver Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988).

¹⁶ Os 26 princípios definidos em Estocolmo podem ser sintetizados em cinco pontos: (1) - o desenvolvimento e a preocupação ambiental deveriam andar juntos, e

O plano de ação (assinado pelo governo brasileiro) faz 109 recomendações aos governos participantes. Seu conteúdo pode ser agrupado em torno de três grandes temas voltados exclusivamente para a idéia de economizar a ecologia, ou gestão ambiental: *monitoramento ambiental* (governo e sociedade devem empreender um esforço para avallar as condições ambientais de seu país e integrá-las no plano regional e mundial); *administração ambiental* (governo e sociedade devem gerar os meios administrativos e financeiros para a criação de áreas ambientais em diferentes níveis de governo); e *medidas de apoio* (a serem promovidas pelo sistema das Nações Unidas: educação, treinamento de pessoal, informação pública e assistência financeira).

PROBLEMAS DE
REGULACAO
PUBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

Estocolmo inaugura um marco conceitual sobre o meio ambiente: das metas limitadas de proteção da natureza, conservação de recursos naturais e controle de poluição, pelos modelos de desenvolvimento e industrialização, ao antecipar timidamente os elementos de uma visão mais abrangente sobre a má utilização da biosfera, que viriam a ser o centro das disputas na Conferência do Rio de Janeiro 20 anos depois.

No quadro brasileiro, as políticas governamentais nesta matéria nos anos 70 ficaram muito aquém das já limitadas recomendações de Estocolmo, tendo se concentrado na criação de agências ambientais nos Estados, ora sob o enfoque ambíguo do conservacionismo clássico, ora tendo a gestão ambiental identificada com o controle da poluição industrial em zonas metropolitanas. Suas orientações

seria fomentada toda assistência e incentivo aos países menos desenvolvidos na criação de uma administração ambiental racional; (2) - ciência, tecnologia, educação e pesquisa deveriam ser utilizadas para promover a proteção ambiental; (3) - a poluição não deveria exceder a capacidade de o meio ambiente se recuperar, e a poluição dos mares deveria ser evitada; (4) - os recursos naturais deveriam ser resguardados e conservados; a capacidade da terra de produzir recursos renováveis deveria ser mantida e os recursos não renováveis deveriam ser compartilhados; e (5) - cada país deveria estabelecer seu próprio padrão de administração ambiental e explorar recursos como desejasse, mas não deveria colocar em perigo outros países. A cooperação internacional dirigida para a melhoria das condições ambientais seria estimulada.

básicas são resumidas a seguir sob duas modalidades de um mesmo conjunto de políticas governamentais:

Política de controle da poluição e de zoneamento industrial — Coincide com a fase do chamado "milagre brasileiro" (1969/79): industrialização rápida e concentrada, geradora das primeiras deseconomias de escala para a população das grandes cidades brasileiras (expansão das periferias urbanas, desigualdade de renda, miséria, crescimento da poluição industrial, ausência de esgotamento sanitário e abastecimento de água para a população pobre). A ênfase numa modernização conservadora¹⁷ na área ambiental foi a forma encontrada pelo regime político para traduzir as recomendações da Conferência de Estocolmo, com a decisão política de criar a Secretaria Especial de Meio Ambiente subordinada à Presidência da República (1973). Foi derrotada a posição do governo brasileiro de que a proteção ambiental não passava de um objetivo secundário, ou não-prioritário para países em desenvolvimento. Passou-se a admitir, mais tarde, que meio ambiente não era apenas fonte de recursos materiais, mas também "suporte de vida", sob uma ótica biocêntrica. Nesta fase se define que as questões de insalubridade, periculosidade, higiene e saúde ocupacionais estão afetadas à política trabalhista, sem nenhuma vinculação com a política de controle de poluição.

A tentativa de estabelecer um zoneamento industrial começa também nos anos 70, e é tributária da política anterior sobre controle da poluição. Seu ponto de partida é o conceito de áreas críticas de poluição, coincidindo com as zonas metropolitanas, as quais foram consideradas áreas de segurança nacional nos anos 70. Seus instrumentos são o zoneamento industrial, a proteção a mananciais e a tentativa de disciplinamento do uso do solo urbano.

Órgãos envolvidos e tipo de legislação — Além da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente em 1973, três anos depois o II Plano Nacional de Desenvolvimento/1975 (II PND) definiu prioridade para o controle da poluição industrial por meio de normas antipoluição e de uma política de localização industrial. Foram apontadas como áreas críticas de poluição as regiões metropolitanas de

¹⁷ Ver *Gulmarães (1991)*.

São Paulo, Belo Horizonte, Rio, Recife, Salvador, Porto Alegre, e regiões industriais de Cubatão, Volta Redonda, bacias hidrográficas do Tietê, Paraíba do Sul, Guaiíba e bacias de Pernambuco. Esta política foi regulamentada em 1975 (Decretos nºs 1.413 e 76.389) e complementada em 1977 com um dispositivo que concentrava no governo federal atribuição exclusiva sobre decisões que viessem a afetar indústrias de base. É baixada legislação classificatória de qualidade do ar e da água, a qual referenda as práticas corretivas.

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

Os instrumentos adotados para o zoneamento industrial se concretizaram em torno de quatro peças: legislação metropolitana de zoneamento industrial; legislação de proteção a mananciais e unidades de conservação; legislação sobre uso e parcelamento do solo urbano; e pela Constituição de 1988, todos os municípios com 20 mil habitantes são obrigados a realizar zoneamento territorial sob a forma de Plano Diretor. Neste caso estão envolvidas as administrações estaduais, municipais e federal (esta última até 1988, com competência sobre as regiões metropolitanas citadas).

Análise e deficiências — O desenvolvimentismo dos anos 60/70 inscrevia a poluição como sinônimo de progresso. Esta posição brasileira, derrotada em Estocolmo em 1972, passou a sofrer oposição de um movimento social sobre as questões ambientais nas grandes cidades no Brasil. A poluição industrial é apontada como um grande problema pela opinião pública; a este movimento social espontâneo se junta outro de grupos na política que associam a poluição ao seu descontentamento e oposição ao regime autoritário. A *rationale* deste enfoque consistia em privilegiar um problema (poluição aérea ou de efluentes), localizar o agente (indústria) e definir que a responsabilidade de controle cabia a uma agência pública. A estratégia adotada era reduzir a emissão de gases ou de efluentes pela instalação de equipamentos de controle para o atendimento de padrões de qualidade da água e do ar estabelecidos em legislação.

Deficiências marcantes desta política têm sido recorrentemente apontadas: trata-se de uma política de regulamentação e controle incapaz de superar a negociação fechada entre a empresa privada e o Estado, negociação esta voltada para abordar exclusivamente o melhor meio técnico de controle (*the state of art*). Além da inexistência

tência de fomento à regulação pública com adesão das empresas e outros níveis de governo, não são questionados aspectos-chaves (base técnica ou tecnologias empregadas na produção; localização industrial; modelo de industrialização do território). Ademais, esta política se concentra sobre os efeitos ambientais de curtíssimo prazo. Efeitos ambientais de longo prazo eram sistematicamente negligenciados ou omitidos (caso de Cubatão). No caso das regiões metropolitanas, a poluição atmosférica era privilegiada, deixando as demais formas sem controle (poluição do ar pelo automóvel, fertilizantes químicos, etc.).

Ao mesmo tempo, as tentativas de estabelecer critérios de zoneamento revelaram-se incompatíveis em regiões industriais onde os principais problemas já estavam criados e as decisões tomadas, enfrentando oposição dos empresários sempre que isto reduzisse a eficiência econômica. Trata-se de política marginal para atenuar ou remover efeitos negativos do modelo de desenvolvimento. As ações de controle voltavam-se, até 1986, somente para as empresas privadas sob a ótica do controle direto do Estado, sem estímulo a uma regulação pública intersetorial, na qual seria um dos atores. Exceto por pressões de agências financiadoras externas, as empresas estatais ficaram fora deste controle.¹⁸

V Ecodesenvolvimento ou Sustentabilidade

A fase que se abre nos anos 90 é de intenso envolvimento de organizações não-governamentais ambientalistas e socioambientalistas e do meio empresarial com a questão do desenvolvimento e meio ambiente. A realização da Conferência no Rio de Janeiro, durante a primeira quinzena de junho de 1992, evidenciou um marco desta nova fase: impossível discutir meio ambiente sem incluir as decisões e os critérios que orientam investimentos econômicos dos diferentes agentes privados, governos e organismos multilaterais. Articulou-se um movimento empresarial para traçar diretrizes políticas quanto ao uso de tecnologias e sua relação com o meio ambiente.¹⁹

¹⁸ Ver Monosowski (1989) e Maimon (1993, p. 217-248).

¹⁹ Ver Schhidhelny (1992).

O tema central da Eco-92 — desenvolvimento sustentável — teve origem, dez anos antes, na teoria do ecodesenvolvimento (Ignacy Sachs) aplicável a países do hemisfério sul com base em quatro princípios: a) as prioridades do desenvolvimento deverão estar ao alcance de finalidades sociais; b) o princípio básico de ação é valorizar a autonomia (*self-reliance*); c) os sistemas socioeconômicos devem ser orientados para a busca de uma relação de simbiose com a natureza; e d) eficiência econômica deve superar desperdícios e padrões de consumo opulento.²⁰

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

O principal resultado da ECO-92 foi se constituir em um evento ampliador do *espaço público* já aberto por Estocolmo, mas desta vez com a presença massiva de cinco mil organizações não-governamentais de todos os continentes num encontro paralelo, o qual serviu para dar visibilidade às redes local, regional e transnacional de ONG's, com trocas de experiências sobre suas ações, objetivos, formas de atuação. (Veja, ao final, síntese das principais resoluções da Conferência reunidas sob o título de Agenda 21).

O Brasil, como anfitrião da Conferência, exibiu posições contraditórias entre a retórica e a realidade de suas agências públicas na conjuntura 1989/92: conduziram-se posições mais avançadas que em Estocolmo, defendendo uma agenda com a noção de sustentabilidade da eficiência econômica, articulada com gestão ambiental (ou biótica) e equidade social. Na prática, revelou uma política ambiental errática, pouco consistente e sob desarticulação interseccional (Ibama x Secretaria Federal de Meio Ambiente x agências e entidades estaduais do meio ambiente). É o que discrimina a síntese a seguir sobre a fase da Política Nacional de Meio Ambiente:

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) — A orientação desta política corresponde ao quadro atual da política ambiental no Brasil, sobretudo a partir dos aprofundamentos adotados pela Constituição de 1988. Prioridade: 'preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida visando assegurar no país condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e proteção da dignidade da vida humana' (Lei nº 6.938, art. 2º). Seu embrião surge entre 1981/85, numa fase em que as políticas de desenvolvimento dos anos 60/70 apresentam

²⁰ Ver Sachs (1986) e Vieira (1993, p. 103-147).

crises recorrentes, sem perspectivas de repetir altas taxas de crescimento do passado. Com o processo acelerado de abertura político-institucional a partir dos anos 80, aumentam as críticas à ineficácia do enfoque da política de controle de poluição e à desarticulação dos órgãos ambientais.

Movimentos organizados para defesa do meio ambiente começam a se estruturar. Ex-presos políticos anistiados aderem ao movimento verde. No exterior (Inglaterra e Alemanha) surgem os primeiros partidos verdes. A década de 80 assiste ao fim da Guerra Fria: a agenda em torno da crise ambiental torna-se mais complexa por incidir sobre a dimensão preventiva das ações.

Tipo de legislação — 1) A Constituição de 1988 tem um capítulo especialmente dedicado ao meio ambiente (Capítulo VI) no Título VIII (da ordem social). 2) A Lei nº 6.938/1981 e o Decreto nº 88.351/1983 foram os instrumentos que deram início a este enfoque. 3) Todas as constituições estaduais têm capítulos sobre meio ambiente, tão ou mais abrangentes que a Constituição Federal. 4) Dispositivos legais foram adotados também em grande número dos cinco mil municípios brasileiros (leis orgânicas).

Órgãos envolvidos — 1) A criação da PNMA gerou, pela primeira vez no Brasil, um órgão com estatuto ministerial que poderia ter o papel de articulador das atividades governamentais no campo ambiental: o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1985). Foi, porém, extinto no governo Collor (1989/92) e recriada a Secretaria de Meio Ambiente ligada à Presidência. A área volta a ganhar o estatuto ministerial em 1993 como Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. 2) Dá-se a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente federal (Conama), e, nos estados, os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (Consemas). 3) É criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente que inclui o conjunto de instituições públicas atuantes na proteção e gestão da qualidade ambiental (federal/estadual/municipal) e órgãos públicos cujas atividades afetam diretamente o meio ambiente.

Análise e deficiências — O enfoque estratégico da política nacional de meio ambiente é que todas as atividades das empresas — privadas e estatais — estão sujeitas a penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à

preservação ambiental ou correção da degradação ambiental. Nos enfoques anteriores, empresas e agências estatais não estavam sujeitas a controle. Com a PNMA, e especialmente a partir de 1986, (Resolução nº 001 — Conama), o Estado passa a ter responsabilidade em relação a danos ambientais causados por suas próprias atividades. O instrumento potencial para este controle é a avaliação ambiental (Estudos de Impacto Ambiental/Relatório) cuja eficácia continua até hoje discutível, em face de sua desvinculação dos procedimentos de licenciamento ordinários. É introduzida a responsabilização criminal pelos danos ambientais, cujos procedimentos são definidos e regulamentados pela Lei nº 7.347 de 24/7/85. Em vários estados foram constituídas Curadorias de Meio Ambiente do Ministério Público para gerir estas ações. Nesta política comparece a estratégia de *planejamento ambiental* sob dois Instrumentos: um já mencionado, que é a avaliação de impactos ambientais; e o segundo, a concepção de zoneamento ambiental com diretrizes de uso e ocupação do solo e apropriação de recursos naturais. A PNMA abriu a possibilidade da participação pública no Conama e Conemas e também no processo de licenciamento de atividades por meio de audiências públicas. A PNMA prevê estímulos para a formação de *ecoindústrias* voltadas para a produção e instalação de tecnologias dirigidas para a melhoria da qualidade ambiental nas empresas e no meio urbano-industrial.

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

VI Regulação Ambiental e Sustentabilidade — Observações Finais

O movimento ambientalista no Brasil e no exterior, no meio científico, em organizações oficiais e não-governamentais tem criticado políticos, técnicos governamentais e lideranças empresariais quanto ao excesso de retórica em meio a escassos resultados práticos para que a atual reestruturação dos sistemas produtivos atinja a *sustentabilidade*.

Na atualidade, entende-se por sustentabilidade a relação entre sistemas econômicos históricos — dotados de alto dinamismo temporal e espacial para mudanças — e sistemas ecológicos igualmente dinâmicos, mas regidos por ciclos mais lentos. Qualquer relação para ser sustentável pressupõe a continuidade da vida,

particularmente a humana, das culturas e sociedades sob *certos limites*. Esses limites pressupõem igualmente que os sistemas históricos reproduzam a diversidade, complexidade e o funcionamento dos sistemas ecológicos de suporte à vida.²¹

Não sendo uma perspectiva que adota a prioridade na sustentação biótica ou física do ecossistema, tem decorrido daí a elaboração em torno da noção de *capital natural*. Esta noção abriu o campo conceitual para avaliarmos a abrangência no tratamento destes limites na relação entre sistema econômico e ecossistemas. Mais relevante no debate atual sobre os critérios para a definição destes limites é o reconhecimento da possibilidade de a sustentação puramente ecológica se converter em um instrumento de exclusão social por ser politicamente injusta. Desta forma, o componente fundamental da definição de limites reside na exigência de compreensão sociopolítica do capital natural, "entendido como o fluxo global dos recursos circulantes entre os sistemas econômicos históricos e ecossistemas. De fato, esta questão tem sido definida, tanto na teoria neoclássica quanto neomarxista, como um fluxo entre população e recursos *per capita* (estoque ou patrimônio) total, mas as abordagens diferem quanto ao papel da relação entre consumo e tecnologia. A aceleração da tecnologia e consumo (cujos benefícios podem ser justa ou iniquamente distribuídos) nos últimos 50 anos indica que os sistemas econômicos ultrapassaram os limites do patrimônio total, gerando uma crise inteiramente novel caracterizada pela redução da capacidade de abastecimento ou carga (recuperação) dos ecossistemas fundamentais (solo, florestas e águas)".²²

Por isto mesmo, a primeira preocupação de qualquer planejamento neste campo é tornar as práticas produtivas convergentes para um tríplice processo compatível entre si: obter incrementos produtivos; superar a pobreza e exclusão social; e assegurar sustentabilidade às bases ecológicas da economia.²³

²¹ Esta formulação pode ser encontrada em: Manosowski (1993); Constanza et al. (1990); e Daly (1989).

²² Ibidem, ib

²³ Ver Brown (1990); Daly (1989); Sachs (1993); Martinez e Schlöppmann (1993); e Sunkel e Gilgo (1981).

No primeiro vértice desse processo, os êxitos no campo da produtividade são evidentes, como o demonstram as tendências de inovação tecnológica, racionalização e movimento de qualidade, aos quais se integrará o de normalização ambiental em curso.²⁴ Porém, vinculando isto ao segundo vértice, há um fracasso retumbante, porque os incrementos produtivos estão gerando formas de organização social do trabalho que reproduzem estruturalmente o desemprego e *apartheids* sociais não só entre ricos e pobres nos países do sul, mas também no interior de sociedades ricas do norte. Qual a relação disto com o terceiro vértice? A mais evidente e imediata — que vem merecendo ampla divulgação na mídia nos últimos 20 anos — é a ameaça às bases da sustentabilidade ecológica de sociedades urbano-industriais.

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

Neste ponto não é demais recordar que a ameaça aos ecossistemas tornou-se parte de uma *mitologia* moderna freqüentemente evocada sob linguagens científicas — como em *The Limits to Growth (1972)*²⁵ — com base na premissa da superpopulação. Porém, desde a ECO-92, a redução da capacidade de abastecimento ou carga (recuperação) dos ecossistemas foi colocada sob o enfoque da co-responsabilidade ativa de atores sociais e políticos nacionais e transnacionais envolvidos no comércio, transferência de tecnologias, sistemas de agenciamento de valores de consumo (*marketing* e propaganda), sistema financeiro e *banking* internacionais de investimentos, além de governos e agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. Por não se tratar de um processo biótico, mas político e relacionado com o dinamismo dos sistemas econômicos, constatou-se, como diz Ignacy Sachs (1993), que "perdemos a inocência (...) é preciso que o Norte diminua seu consumo de recursos e o Sul escape da pobreza. O desenvolvimento e o meio ambiente estão indissolivelmente vinculados e devem ser tratados mediante a mudança de conteúdo, das modalidades e das utilizações do crescimento. Três critérios devem ser obedecidos simultaneamente: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica".

²⁴ Referimo-nos aqui à política de normalização em curso nos países da Comunidade Econômica Europeia que deverá estabelecer oficialmente em 1996 uma certificação ambiental de produtos e processos, conhecida como ISO-14.000.

²⁵ Ver Meadow et al. (1972).

Os elementos para uma teoria da regulação pública — como a esboçada aqui — deverão ser capazes de incorporar práticas locais e de curto prazo, de articular isto com objetivos globais e de longo prazo que envolvem a ocupação e renda para superação da exclusão social gerada pelo desemprego provocado pelos novos padrões tecnológicos, e induzir a práticas produtivas efetivamente sustentáveis conforme tendências contemporâneas mencionadas anteriormente.²⁶

Relacionando tal fato com o quadro brasileiro, a explicação mais óbvia para as deficiências do PNMA no tocante ao fomento dessa regulação pública tem sido atribuída à dissociação entre os objetivos das políticas ambientais e as estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil. Esta dissociação também estava presente nos enfoques sobre administração de recursos naturais, na política de controle da poluição e de zoneamento industrial. Grave, porém, é que passados 14 anos do PNMA até mesmo a noção de gestão do meio ambiente continua a ser encarada como algo conflitante em face dos objetivos macroeconômicos e sociais mais imediatos (crescimento econômico, políticas antinflacionárias) em organizações públicas e privadas.

Isto se dá devido a dois problemas básicos: *deficits de implementação* entre o corpo legal-institucional e as políticas públicas; e *fracasso das condutas de vinculação* entre práticas desenvolvimentistas e a dimensão ambiental. Veremos, a seguir, estes dois aspectos com mais detalhes.

- Deficits de implementação entre o legal e as políticas públicas

A normatividade fixada legalmente acerca do licenciamento/ outorga/concessão do uso de recursos hídricos, florestais, ecossistemas e parques nacionais, ou ainda as restrições sobre poluição do ambiente urbano por emissões, efluentes e resíduos e em zonas agrícolas por agrotóxicos e processos erosivos sofrem *deficits de implementação* entre a legislação e política pública (planejamento). Tais deficits têm origem variada: decorrem isolada ou conjuntamente dos seguintes aspectos:

²⁶ Ver Sachs (1994).

Assimetria de poder

Investimentos públicos e privados — associados ou não — são gerados por decisões político-econômicas localizadas fora das regiões e ecossistemas a serem afetados. Sempre que há omissão ou ausência de espaço público de debates e conflitos em torno dos processos de degradação, é reduzida a capacidade de controle social sobre as decisões que orientam estes investimentos. Embora exista legislação, falha sua implementação na política pública.

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

Interesses sociais contraditórios

Nesse caso, determinados atores sociais locais que se articulam com os interesses econômicos hegemônicos evitam a discussão dos custos sociais e ecológicos das opções de desenvolvimento, pois a inclusão destes custos podem reduzir margens de lucro ou inviabilizar certos empreendimentos, ou, ainda, deslocar as opções para outras escolhas que irão afetar negativamente estes mesmos interesses. Neste sentido, a legislação torna-se inócua e aprofunda o efeito negativo mencionado anteriormente.

Falta de capacitação técnico-gerencial

O déficit de implementação pode estar associado a baixa ou nula prioridade administrativa de governos estaduais e municípios no sentido de constituir um corpo estável de funcionários especializados nas diferentes políticas públicas ambientais. A falta de capacitação técnica, material e financeira nas agências públicas estaduais e municipais responsáveis pela fiscalização, monitoramento e implementação de sanções aos contraventores resulta no esvaziamento da lei. Sendo assim, o planejamento não adquire maturidade técnico-administrativa e fracassa a implementação da lei.

- Fracasso das condutas de vinculação entre práticas desenvolvimentistas e a dimensão ambiental

Em alguns estados brasileiros (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul), existem órgãos e processos gerenciais (planejamento, controle, decisão) com razoável maturidade nesta matéria. A questão não é o caráter incipiente da institucionalização de competências, ou a falta de recursos e de corpo

técnico-administrativo nas agências públicas que realizam a política ambiental, mas outro problema: o Estado e a sociedade local não possuem, a rigor, uma política de regulação pública no setor. Assim, fracassam as *condutas de vinculação* entre ações intencionais de desenvolvimento setoriais e a política ambiental. Este fracasso se deve aos seguintes processos:

Interesses setoriais contraditórios

Os interesses setoriais nos ministérios, prefeituras, governo estadual, empresas mistas em áreas como energia, saneamento e transportes resultam em lógicas restritas e limitadas no uso de recursos ambientais. Há uma disputa por recursos e poder entre órgãos setoriais, o que acarreta uma demarcação rígida de competências, inviabilizando tentativas de coordenação interinstitucional. Tal coordenação é básica para a implementação de políticas ambientais abrangentes e integradas, e sem ela fracassam as condutas de vinculação em cada nível de governo e nos setores privados.

Limites político-institucionais

Outra razão para o fracasso nas condutas de vinculação decorre do fato de as instituições encontrarem-se orientadas não só por interesses setoriais contraditórios, mas sobretudo pela impossibilidade de garantir a transparência dos seus processos decisórios. Trata-se de uma característica que está presente na empresa pública, privada, e em agências governamentais: a cultura política é baseada na centralização de poder, o que impede processos de consulta e formação de consenso no plano da democracia semidireta entre os atores envolvidos. Omitem-se os critérios de análise e de tomada de decisões, sendo substituídos por uma delegação de responsabilidades aos técnicos.²⁷ Algumas formas de discussão pública organi-

²⁷ No caso da PNMA, isto ocorre em um de seus Instrumentos que é a avaliação de impacto ambiental. Sua regulamentação no Brasil deu grande ênfase à exigência de equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do empreendimento (Resolução Conama nº 001/86). A suposta confiabilidade dos estudos e critérios de avaliação da equipe técnica substitui os critérios de qualidade do meio ambiente (parâmetros ambientais) que dependem das aspirações e interesses sociais, junto aos quais deve ser discutido o empreendimento. Ver Monosowski (1993).

zada estão se formando em torno de experiências com gestão integrada de recursos hídricos (consórcios por bacia), ou de gestão de resíduos sólidos em arranjos intermunicipais, ou ainda, como no caso do saneamento ambiental, as municipalidades vêm assumindo o papel de gestoras locais destes serviços.²⁸

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

Ausência de um modelo descentralizado de gerenciamento ambiental

A PNMA foi o primeiro esforço para a criação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente que envolvesse estados e municípios. Este processo, contudo, está por avançar mais. A criação do então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente fracassou porque pautou-se por um enfoque setorial da problemática ambiental. A fase entre 1989/92 ficou praticamente marcada pelo envolvimento dos órgãos ambientais com a preparação da Conferência do Rio de Janeiro. A gestação de um modelo descentralizado somente teve início efetivo com a recriação do Ministério do Meio Ambiente (1993).

Limites das políticas regulamentadoras ou de controle direto

Todos os enfoques anteriores — e em grande parte também o da Política Nacional de Meio Ambiente — basearam-se exclusivamente em um tipo de política ambiental: a de controle direto do Estado, também chamada de regulamentadora ou normativa. A PNMA, entretanto, abre duas novas linhas de políticas ambientais relacionadas com taxação e fomento, até agora timidamente exploradas.

As políticas de *taxação* partem do princípio de que é possível a cada empresário deixar de externalizar custos por meio do sistema de preços. Ou seja, quanto maior o consumo do bem, maior a taxação sobre o usuário. No caso dos bens tangíveis como recursos hídricos, isto se conforma a uma série de variáveis que vêm sendo discutidas nos últimos cinco anos no Brasil e que buscam tornar *operacionalizável* o chamado princípio usuário-pagador. Não há rigorosamente consenso acerca desta *operacionalização*, embora sua implementação esteja sendo traçada como uma perspectiva politicamente concreta por alguns atores privilegiados: tecnoburocracia pública e privada da área de recursos hídricos, de sanea-

²⁸ Ver Neder (1992).

mento, empresários industriais de diferentes complexos produtivos que consomem muita água. A principal crítica à generalização deste princípio — que sozinho não leva a qualquer planejamento governamental — é a questão do que está sendo pago. O poluidor é pagador do dano causado à população? Do custo de despoluição? Ou da passagem para uma nova técnica não poluidora? O princípio poluidor/pagador deixa a critério do poluidor qualquer uma das três alternativas. Este é o problema concreto que uma política de regulação pública deverá equacionar, definindo quando, como e quem será responsável por uma ou mais das três soluções.

As linhas de *fomento* econômico (creditício, fiscal, tecnológico, comercial) para fins de política ambiental têm sido escassamente utilizadas no Brasil. O único exemplo de intervenção pública lançando mão de incentivo econômico — via crédito facilitado para as indústrias poluidoras adquirirem equipamentos e sistemas de controle da poluição, gerido como Programa de Controle da Poluição (ex-Badesp/Banespa em São Paulo) — foi um fracasso. O dinheiro não foi tomado por falta de interesse das empresas envolvidas no programa pela Cetesb/SP, e o grande vilão foi atribuído ao medo de endividamento.

Programas similares foram administrados pela Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia de São Paulo, mas os recursos ficaram também ociosos. O BNDES mantém, desde 1988, um programa diferente deste, orientado para empreendimentos que tenham como finalidade a utilização sustentável de recursos ambientais com base em novas técnicas não-poluentes. Os países que mais avançaram no pós-guerra em termos de política ambiental vincularam-na fortemente com a reestruturação industrial, utilizando-se desta linha de fomento (caso da Alemanha e Japão, ao contrário dos Estados Unidos) combinada com uma externalização de custos para além de suas fronteiras nacionais. Trata-se de uma necessidade interna destes países contarem com indústrias limpas por força ora da pressão da opinião pública, ora da competição internacional. Outro fator importante é o movimento ou processo conhecido como qualidade total, que no contexto da competição internacional tem levado estes e outros países a preverem a definição de requerimentos ambientais (ISO 14.000) para produtos importados e exportados a fim de equalizar os custos (o que atingirá fatalmente o Brasil). Neste

sentido, segmentos produtivos que passam por processos de reestruturação de técnicas produtivas/organizacionais podem adotar condutas de vinculação destes processos com a dimensão ambiental. Ao mesmo tempo, indústrias de alto potencial poluidor podem ser alvo de maior exigência e pressão do Estado para que no bojo da reestruturação em curso o façam conjugadamente com a dimensão preventiva dos efeitos poluidores de sua produção.²⁹

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVIOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

VII A Agenda 21

A Conferência do Rio de Janeiro gerou um documento-base assinado por todos os chefes de Estado presentes conhecido como Agenda 21 (com 800 páginas e 40 capítulos), apenas recentemente traduzidos para o português, e quatro declarações.

A AGENDA 21

Custos	Os custos estimados das medidas necessárias para mudanças no padrão de produção e consumo foram da ordem US\$ 600 bilhões. Deste total, US\$ 125 bilhões seriam doados/emprestados pelos países ricos, o que exigiria elevar sua contribuição a 0,7% do PIB. Houve compromisso, vago, de que os países tentarão fazer isto até o ano 2000, e "assim que possível depois disto".
Pobreza	Foi identificada como um dos fatores da crise ambiental. Sua erradicação custaria US\$ 30 bilhões por ano.
Comércio Internacional	Barreiras alfandegárias e preços baixos de matérias-primas prejudicam economias em desenvolvimento, aumentando a pressão sobre o meio ambiente. Para compensá-las seriam necessários US\$ 8,7 bilhões.

(*Continua*)

²⁹ Estes aspectos foram indiretamente discutidos no tocante à identificação da divisão de responsabilidades entre Indústria e Estado em Neder (1992) e (1995, no prelo). Ver também Tones (1993, p. 43-68).

(Continuação)

-
- Tecnologia** Os países em desenvolvimento devem ter acesso facilitado a tecnologias de última geração e eficientes para aliviar a pobreza e os riscos ambientais. A Agenda 21 recomenda sua transferência pelos países ricos a preços acessíveis.
- População** A Agenda 21 reconhece que o crescimento populacional afeta a capacidade de sustentação da vida no planeta. Não faz, contudo, uma defesa clara de controle da natalidade. Recomenda programas de saúde e informação que consumiriam US\$ 7 bilhões por ano.
- Oceanos** O capítulo específico trata de duas questões centrais: pesca e poluição. Recomenda, quanto a primeira, a realização de uma conferência para disciplinar litígios sobre reservas de pesca em alto mar. Sobre poluição, propõe regulamentos mais severos para diminuir lançamentos de dejetos por fontes terrestres e navios. Custos estimados em US\$ 85,4 bilhões.
- Atmosfera e Energia** Defesa do aumento da eficiência energética e diminuição da dependência de combustíveis fósseis (por emitirem maior quantidade de gases que provocam aquecimento planetário). Não estabelece metas específicas de energia. Estima investimentos da ordem de US\$ 120 bilhões anuais na substituição de combustíveis fósseis.
- Desertos** Confere prioridade para as terras com maior risco de degradação e regiões sujeitas a secas. Previu a realização em 1994 de uma Conferência sobre Desertificação com vistas à preparação de uma convenção. Custos das medidas de contenção estimadas em US\$ 12 bilhões anuais.
- Água Doce** Prevê a racionalização do consumo, controle das fontes de contaminação e ampliação do tratamento para garantir o fornecimento de 40 litros por habitante no próximo século. Custos dos investimentos necessários: US\$ 54,4 bilhões.
-

AS CONVENÇÕES

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

Declaração do Rio de Janeiro Trata-se de um documento com 27 princípios amplos discorrendo sobre a necessidade de uma nova e mais justa parceria global por meio da criação de diferentes níveis de cooperação entre estados, setores importantes da sociedade e os povos. A declaração afirmou que os "seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável". Assumiu uma posição de não-intervenção: "Os Estados (...) têm o direito soberano de explorar seus recursos de acordo com suas próprias políticas ambientais e desenvolvimentistas. Recomende que a fim de conseguir o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida para todos os povos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas".

Convenção da Biodiversidade Seu objetivo central é proteger espécies vivas do planeta contra extinção. Previu compensações financeiras para os países que tenham grande diversidade de espécies, passível de utilização pelas indústrias de biotecnologias (medicamento, agricultura, química fina) que, em troca, se responsabilizariam pela sua preservação. Estipula que é necessário autorização dos países para pesquisar os recursos vivos. Os lucros com eventuais produtos devem ser repartidos entre os países detentores da biodiversidade.

152 países assinaram esta Convenção. Não teve a adesão dos Estados Unidos, que discordaram quanto à forma de financiamento e à proteção de processos biotecnológicos (patentes).

(Continua)

Convenção do Clima Foi assinada por 153 países. Tem 26 artigos e o objetivo principal de alcançar uma estabilização das concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera. Recomenda que isto seja alcançado num prazo que permita que os ecossistemas se adaptem naturalmente às mudanças climáticas. Por pressão dos Estados Unidos, prazos e metas foram deixados indefinidos. Afirma apenas que os países desenvolvidos devem tomar as iniciativas no sentido de alterar as tendências das emissões até o final da década de 90, situando-as a níveis anteriores no tocante a gás carbônico e outros gases geradores de aquecimento global. É contraditória neste particular, pois em outro parágrafo aponta o retorno aos níveis de 1990.

Recursos financeiros específicos para implantar a Convenção serão administrados pelo Fundo Global do Meio Ambiente (GEF) — o que foi tido como uma vitória dos países ricos que não aceitaram a criação de um fundo especial, como queriam os integrantes do Grupo 77 (resto do mundo). Quando a Convenção entrar em vigor (1996), será criado um fundo específico.

Declaração de Princípios sobre Florestas Esta declaração foi inicialmente projetada pelos países ricos para ser uma convenção, com força jurídica internacional, para incentivar a conservação e a exploração não predatória das florestas, sob o manejo sustentado. Por pressão dos G-77 — entre os quais o Brasil — sua negociação resultou numa simples declaração de princípios, sem força jurídica, devido ao receio de que uma Convenção representasse uma investida contra a soberania dos países com florestas tropicais. O texto da declaração garante aos Estados o direito soberano de aproveitar suas florestas de acordo com as necessidades locais de desenvolvimento, desde que em bases sustentáveis.

Bibliografia

- ALEGRETTI, Mary. Reservas extrativistas: uma proposta de desenvolvimento para a floresta amazônica. *Rev. São Paulo em Perspectiva*. v.3, n.4. — Fund. Seade, out./dez. 1989.
- BRAMWELL, Anna. *Ecology in the 20th century. A history*. — Yale University Press, 1989.
- BROWN, R. Lester. A ilusão do progresso. *In*: BROWN, R. Lester. (org.) *Salve o Planeta: qualidade de vida*. — São Paulo: Globo, 1990.
- BRUSEK, Franz Josef. Para uma teoria não-linear e pluridimensional do desenvolvimento. *In*: VIEIRA, Paulo e MAIMON, Dália. *As ciências sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade*. — Belém: Aped/Naea, 1993.
- BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil. *In*: BURSZTYN, Marcel (org.). *Fara pensar o desenvolvimento sustentável*. — São Paulo: Brasiliense, 1993.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. — Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- CONSTANZA, Robert *et al.* *The ecological economics of sustainability, making local and short term goals consistent with global and long-term goals*. — Washington, D.C.: The World Bank, 1990. (Environmental Working Paper, 32)
- DALY, Herman (org.) *Economía, ecología y ética — ensayos hacia una economía en estado estacionario*. — México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- DIAS, Genebaldo do Freire. *Educação ambiental. Princípios e práticas*. Anexo 9 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação. — São Paulo: Global, 1992.
- DIEGUES, Antonio Carlos. Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito da natureza infocada. *In*: VIEIRA, Paulo e MAIMON, Dália. *As ciências sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade*. — Belém: Aped/Naea, 1993.

- FERNANDES, Rubem César e CARNEIRO, Leandro Piquet. *Ongs, anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros*. — Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa Iser, 1991.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público. o terceiro setor na América Latina*. — Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- GORZ, Andre. *Ecologia e política*. — Lisboa: Ed. Notícias, 1976.
- GUIMARÃES, Roberto P. *The ecopolitics of development in the Third World: politics and environment in Brazil*. — Boulder & London, Lynne Rienner Pub., 1991.
- LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. — Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa Iser, jun. 1993. (Série textos de pesquisa)
- LUTZEMBERG, José. *Fim do futuro? Manifesto ecológico brasileiro*. — Porto Alegre: Movimento, 1980.
- MAIMON, Dalia. Política ambiental no Brasil. In: VIEIRA, Paulo e MAIMON, Dalia. *As ciências sociais e a questão ambiental: rumo a interdisciplinaridade*. — Belém: Aped/Naea, 1993.
- MARTINEZ, Joan e SCHLÜPMANN, Klaus. *La ecología y la economía*. — México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- McCORMICK, John. *Rumo ao paraíso. A história do movimento ambientalista*. — Rio de Janeiro: Ed. Relume-Dumará, 1992.
- MEADOW, Donella H. *et al. The limits to growth*. — New York: New American Library, 1972.
- MOL, Arthur P.J. e SPAARTGAREN, Gert. Environment, modernity and the risk-society: the apocalyptic horizon of environment reform. *International Sociology*, v.8, n. 4, Dec. 1993.
- MONOSOWSKI, Elisabeth. Avaliação de impacto ambiental na perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: SANCHEZ, L. E. *Avaliação de Impacto ambiental: situação atual e perspectivas*. — São Paulo: Esc. Politécnica USP, 1993.
- MONOSOWSKI, Elisabeth. *Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. Cadernos Fundap*, a. 9, n. 16, jun. 1989.

NEDER, Ricardo T. Existe política ambiental nas indústrias? *Rev. Administração de Empresas*, v. 31, n. 2, p. 69-72. — São Paulo, abr./jun. 1992.

PROBLEMAS DE
REGULAÇÃO
PÚBLICA E
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL
ENVOLVIDOS NO
DEBATE SOBRE
SUSTENTABILIDADE

NEDER, Ricardo T. Limites político-institucionais do desenvolvimento sustentável no Brasil. Descentralização e espaço público em municípios de São Paulo. *In: HOGAN, Daniel J. e VIEIRA, Paulo F. (org.) Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. — Campinas: Ed. Unicamp, 1992.

PRIGOGINE, Ilya e STENGERS, Isabelle. *A nova aliança*. — Brasília: UnB, 1984.

RATNER, Henrique. Globalização, pobreza e meio ambiente. *In: VIEIRA, Dália. As ciências sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade*. — Belém: Aped/Naea, 1993.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalista e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. *Revista de Antropologia*, n. 34. — São Paulo: USP, 1994.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento, crescer sem destruir*. — São Paulo: Ed. Vértice, 1986.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. — São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SACHS, Ignacy. O problema da democracia econômica e social. *Revista Estudos Avançados*, v. 8, n. 21. — IEA/USP 1994.

SCHHIDHEINY, Stephan. *Mudando o rumo — uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente*. — Rio de Janeiro: FGV, 1992.

SUNKEL, Osvaldo e GLIGO, Nicolo. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. — México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

TORRES, Haroldo da Gama. Indústrias sujas e intensivas em recursos naturais: sua importância no cenário industrial brasileiro. *In: MARTINE, George. (org.) População, meio ambiente e desenvolvimento — verdades e contradições*. — Campinas: Unicamp, 1993.

VIEIRA, Paulo F. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil 1980/90. In: VIEIRA, Paulo e MAIMON, Dalia. *As ciências sociais e a questão ambiental: rumo a interdisciplinaridade*. — Belém: Aped/Naea. 1993.