

Política ambiental brasileira: limitações e desafios *The Brazilian environmental policy: limitations and challenges*

Ezequiel Redin¹
Paulo Roberto Cardoso da Silveira²

Resumo

Este artigo analisa a política ambiental brasileira para o espaço, formulada na década de 80, traçando uma abordagem sobre seus limites, dificuldades e desafios. O estudo identificou limitações da política, diante das ações legais redimensionadas, tais como: a) ser tecnocrática; b) apresentar gargalo na construção participativa; e, c) gestar o componente, mas não o espaço. Entende-se por componente os elementos que a política ambiental pretende gestar como a água, fauna e a flora. O espaço é compreendido como as relações sociais mediadas pelas pessoas diante dos conflitos socioambientais presentes nas ações de proteção ao meio ambiente. É necessário acrescentar ao debate da política uma concepção além dos elementos naturais, valorizando a interação humana no tempo-espaço: existe uma expectativa que os conflitos socioambientais sejam sanados através da gestão ambiental e de um desenvolvimento qualitativo, harmonizando os interesses individuais e coletivos com a preservação dos recursos naturais.

Palavras-chave: Política ambiental. Conflitos socioambientais. Participação. Espaço. Sustentabilidade.

Abstract

The goal of this paper is to analyze the Brazilian environmental policy for the space. It was formulated in the 1980s and traced an approach about limits, difficulties and challenges. This study identified policy limitations before the resized lawsuits such as: a) being technocratic, b) presenting a bottleneck in the participatory construction and c) the policy manages the component, but not the space. It is understood by components, the elements that the environmental policy tries to administrate like water, fauna and flora. The space is understood as social relations mediated by people before the socio-environmental conflicts present in the actions of environment protection. It is necessary to add to the policy debate, a conception beyond the natural elements, valuing the human interaction in time and space. On the other hand, it is expected that the environmental conflicts can be solved through the environmental management and qualitative development, harmonizing individual and collective interests with the conservation of natural resources.

Key-words: Environmental policy. Socio-environmental conflicts. Participation. Space. Sustainability.

¹ Tecnólogo em Agropecuária: Sistemas de Produção (UERGS) CREA RS 160488Administração (ULBRA)Esp. Gestão Pública Municipal (UFSM)Mestre e Doutorando em Extensão Rural (UFSM)Editor da Revista de Extensão Rural - Série de Estudos RuraisTutor a distância do Tecnólogo em Agricultura Familiar e Sustentabilidade. E-mail: ezequielredin@gmail.com.

² Doutorado em Interdisciplinar em Ciências Humanas (UFSC) e Prof. do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural (UFSM). E-mail: prcs1064@yahoo.com.br.



1 Introdução

A temática da política ambiental brasileira está sempre em debate no cenário nacional, inclusive, interessa a outras nações, principalmente, ocidentais. Nesse campo são eminentes os conflitos socioambientais presentes, incluindo discussões em torno das dimensões que guiam o amplo campo do desenvolvimento, conjugando o óbice de entraves entre o crescimento econômico acelerado e a preservação do meio ambiente, ambos com objetivos totalmente discrepantes. No entanto, nas últimas décadas está sendo tencionada uma tentativa de harmonizar os propósitos, congregando a adaptação do modo de produção e as formas de manutenção sustentável do meio ambiente.

Trata-se de um genuíno debate entre a questão ambiental e os interesses sociais: ambos confrontam e colidem com o estilo de vida capitaneado pelo capital. Este último contém uma força implausível que acaba regulando as dimensões entre o componente e o espaço, tratando de um possível materialismo dialético, entre a alteração na forma de produção, as relações sociais e a preservação do ambiente. Logicamente, existe uma relação breve, frágil e relacionada ao ser humano por ter este uma vida delimitada (anos), diferente dos meios naturais, que apresentam uma escala praticamente infinita no tempo, com ciclos biológicos que mantêm a vida na terra. A racionalidade humana, limitada, provoca conflitos entre a busca do conforto a qualquer preço e o cuidado com a natureza, para evitar ameaçar sua espécie.

Diante dessa complexidade, surge a necessidade de regular e delimitar o comportamento dos indivíduos com relação às formas de ação e intervenção na natureza, adequando um consenso entre a exploração do meio ambiente e a lógica do capital. Para tanto, são elaboradas, na década de 80, as diretrizes que norteiam o comportamento dos atores sociais no espaço e no tempo. A política ambiental construída em meio a um processo de aceleração, modernização e industrialização do país tratou de instituir normativas que deveriam gerir as intenções do capital e do meio ambiente.

A política ambiental brasileira analisada fundamenta-se na lei nº 6.938, datada de 31 de agosto de 1981. As outras leis que surgiram, posteriormente, não envolvem políticas: são leis sobre agrotóxicos, áreas de proteção ambiental,

florestas, recursos hídricos, entre outras dezessete leis, que não se referem ao campo ambiental como um todo, mas sobre componentes específicos. A delimitação do estudo parte do enfoque que a política ambiental, construída há três décadas no Brasil, careceu de compreensão do processo, apresentando deficiências que impediram, em parte, seu avanço e a legitimação social e, ainda, que colidiram com os interesses coletivos e individuais. Tal política foi propugnada através do imperativo técnico e de condutas dos atores sociais estabelecidas em uma perspectiva *top down* (de cima para baixo).

Para formular e implementar políticas ambientais é necessário uma cadeia de agentes sociais, envolvendo desde a participação do Estado, os agentes públicos, a academia, os cientistas, os setores econômicos, os meios de comunicação até a sociedade civil organizada e os diferentes atores em geral. Todos os segmentos sociais têm a preocupação de que as políticas ambientais sejam construídas e efetuadas de modo a contemplar em maior grau possível os seus anseios. Tal estratégia pode possibilitar um gasto mais eficiente do dinheiro público, a satisfação da sociedade com a atuação dos agentes governamentais, a efetiva proteção ambiental, o desenvolvimento social e econômico sustentável. Entretanto, esses programas nem sempre satisfazem as ambições dos indivíduos a que se destinam, surgindo contradições entre os propósitos do formulador, o efeito real e o efeito percebido. Os conflitos prejudicam tanto a eficácia quanto a abrangência das políticas públicas, conseqüentemente dissipando tempo, recursos humanos e financeiros (SIQUEIRA, 2008).

A reflexão sobre as questões entre o espaço, componente e política ambiental produziram uma problematização que conduziu o diálogo e as contraposições aqui presentes. Esses elementos estão envolvidos nas propostas de reinterpretação, reconstrução, ressignificação e readequação das formas que competem à relação técnico-burocrática com a prática social, trazendo, de certa maneira, um contínuo debate entre o certo e o errado; o bom e o ruim; o melhor e o pior nesse imenso campo de conflitos. Para entender a interação entre esses círculos, este artigo analisa a política ambiental brasileira para o espaço, formulada na década de 80, traçando uma abordagem sobre seus limites, dificuldades e desafios. São utilizados documentos e diretrizes oficiais sobre a política ambiental brasileira e suas leis subsequentes, prosseguindo-se com um diálogo com referenciais a respeito da

sustentabilidade e com especialistas na discussão sobre a temática ambiental. A partir disso, é possível compreender a relevância da política ambiental desenvolvida no período em questão, bem como visualizar as causas para sua inoperância, devido às limitações e dificuldades presentes na sua construção.

O primeiro passo trata de um breve debate sobre o desenvolvimento pelo viés da sustentabilidade, mesmo sendo este um tema amplo e, ademais, complexo. Nesse momento, apresentam-se as divergências e controvérsias dos discursos em torno da sustentabilidade que, em certa medida, nortearam toda a discussão sobre as questões ambientais nas últimas três décadas. Avança-se, tomando por pressuposto uma explanação sobre a política ambiental brasileira formulada intencionalmente para gestar as ações humanas perante o meio ambiente, visando contribuir para minimizar o impacto negativo da intervenção humana. Adiante, trata-se de apontar os limites e dificuldades da política ambiental, indicando a complexidade da temática e a necessidade de inserir um quórum de participação mais amplo, para fortalecer alterações que tratem de valorizar o espaço e ultrapassem a noção meramente técnica do componente. Esse fórum de discussão marca uma profusão de debates sobre a inoperância, as limitações e dificuldades presentes na lei primária que impulsiona um amplo campo discursivo e, menos, aplicável, por desconsiderar também as intenções distintas entre o homem e natureza. Ao final, apontam-se alguns desafios a serem superados, prospectando-se uma evolução da sociedade que incorpore a importância da agenda ambiental e a prática social sustentável.

2 O inacabável debate da sustentabilidade: emergindo controvérsias, impulsionando ações

Antes de navegar pelas constatações da política ambiental brasileira, traz-se uma breve síntese do amplo e interminável debate sobre o desenvolvimento, considerado, para esta análise, pelo viés da sustentabilidade. Para tentar suprir essas questões, é necessário fazer pequena alusão aos marcos que impulsionaram a discussão em torno da “sustentabilidade”. Ao escrever sobre Desenvolvimento Sustentável, é importante citar a Conferência de Estocolmo em 1972, o Relatório de

Brundtland em 1987 (marco do principal conceito), o encontro do Rio-92 e demais eventos que marcaram história no debate sobre o meio ambiente³.

Nesse campo, encontram-se analistas fazendo apologia ao desenvolvimento sustentável; outros mais céticos e, ainda, aqueles avessos a tal conceito, que consideram certa utopia pensar o mundo nas relações entre a sociedade e natureza nessa concepção, arraigados pelo desenvolvimentismo presente. Goodland (1997), por exemplo, é um analista que objetiva defender a tese de que se alcançaram os limites de crescimento excedendo o consumo de recursos naturais necessários para o futuro. O autor, ao discorrer sobre meio ambiente, usa termos apoiados numa ascendência ideológica, expressado em períodos como: “*convencer* o leitor da necessidade urgente de que nos *convertamos* e *adotemos* uma economia sustentável” (GOODLAND, 1997, p.19) ou ao citar “quando se *precisa* da necessidade de transição”⁴ (ibidem). A análise vangloria a Senhora Bruntland e sua comissão por mostrar à sociedade mundial a importância da sustentabilidade do planeta.

Qual o limite do crescimento? Essa interrogação parece incomodar Goodland (1997) ao longo do texto. Para tanto, apresenta cinco justificativas concretas que amparam a importância do desenvolvimento sustentável: a) apropriação da biomassa pelos seres humanos; b) aquecimento global; c) ruptura da camada de ozônio; d) degradação do solo; e, por último, e) diversidade. Em linha similar, Daly (1997) assinala que o capital natural e o capital de formação humana são complementos em vez de substitutos. O suposto da economia neoclássica, que postula a quase perfeita substituição entre os recursos naturais e o capital de formação humana, institui uma grave distorção da realidade, a despeito das desculpas da conveniência analítica que impõe. Nenhum grau de substituição dos recursos por capital pode jamais reduzir a massa de material empregado na produção por debaixo da massa dos produtos resultantes, dada a lei da conservação da matéria prima. Tratando de aceitar a tese do desenvolvimento sustentável, o analista enfatiza que essa nova era não permitirá que se siga contando como receita a liquidação do capital natural e exigirá, em consequência, uma necessária taxa de benefício mais reduzida sobre o capital de formação humana, ou seja, uma taxa

³ Não é objetivo deste trabalho, no entanto, fazer uma retomada dessa retrospectiva, pois já está superada na literatura, pelo menos no viés tradicional.

⁴ Grifo nosso.

referenciada na amplitude do crescimento biológico do capital natural - e que este será o fator limitador.

Em crítica ao estilo de desenvolvimento capitaneado pelo capital, Acsehrad (2002, p. 1) salienta: “celebra-se o mercado, consagra-se o consenso político e promove-se o progresso técnico”. Nessa análise, todo processo de evolução passa por se adequar ao sistema e não por o modificar. Na mesma linha, escrevendo sobre a complexidade ambiental, Leff (2000) aponta que a concepção ocidental tem inserido padrões de comportamento da sociedade imaginando um crescimento sem limites diante da capacidade limitada dos recursos naturais. Funtowicz & Marchi (2000), em tom de solicitação, demonstram a necessidade de reaprender a complexidade como forma indispensável para afrontar as mudanças inevitáveis, irreversíveis e, em grande parte, desconhecidas, como pregam os analistas. A reflexão é embutida com tom evangelizador para superar a noção individualista do ser humano em relação ao estilo de vida e suas intervenções na natureza em busca extrema do capital. Portanto, a necessidade expressiva da mudança convoca os autores a usar de teorias complexas que demonstrem o empenho de buscar a sustentabilidade como parâmetro a seguir nas ações futuras, apesar do estilo de vida consumista, capitalista e supostamente maléfico ainda persistir.

Em caráter inequívoco, Drummond (2006) trata de defender a tese que a agenda ambiental contemporânea foi construída quase integralmente por cientistas filiados às ciências naturais ou tecnológicas. Após referenciar o Relatório de Brundtland, o analista faz uma ressalva, alertando que, rigorosamente, a dimensão ecológica do conceito de desenvolvimento sustentável carece de originalidade, pois nasce de um conceito estabelecido há décadas na ciência da Biologia – “capacidade de carga” (*carrying capacity*), ou “capacidade de suporte”. Conforme Drummond, a suposta inovação disso é a sua aplicação sistemática para o estudo de sociedades humanas, o que é produto do trabalho de cientistas naturais dedicados às questões ambientais.

Por outro lado, surgem ensaios teóricos contestando a adjetivação do desenvolvimento. Em caráter mais crítico, Escobar (1995), importante analista sobre as teorias do desenvolvimento, trata da problemática do discurso do desenvolvimento sustentável, influenciada, principalmente, pelo movimento

ambientalista. Esses discursos estão preconizados sobre uma realidade objetiva, ligada também às formas e manifestações de poder.

Existem três possíveis respostas para a problematização, segundo Escobar (1995), que contemplam a relação entre sociedade e natureza no contexto da globalização do ambiente. Nesse campo, tais respostas apontam para três vieses existentes no desenvolvimento sustentável: a) discurso liberalista; b) discurso culturalista; e o c) discurso ecossocialista. No primeiro deles, o liberalista, o autor infere que o Informe de Bruntland é um discurso liberal, pois tem origem na modernidade ocidental, tomando como embasamento uma análise antropológica e filosófica. Essa apreciação considera que existe uma cultura econômica que é dada. Em síntese, o discurso do desenvolvimento sustentável participa na produção da realidade.

O discurso culturalista, segunda resposta, critica o liberalista, pois não acredita na possibilidade de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento sustentável. Designa-se culturalista porque provê ênfase para a cultura na relação com a natureza. Uma das principais contribuições culturalistas, segundo Escobar, é seu interesse em resgatar o valor da natureza como ente autônomo, fonte de vida não apenas material, mas também espiritual. A terceira resposta é a ecossocialista, que também critica a visão liberalista, porém se destaca pela base conceitual e por centrar-se na economia política. Esse grupo aborda os aspectos modernos (opera de acordo com a lógica da cultura e racionalidade capitalista) e pós-modernos (natureza como fonte de valor em si mesma) do capital ecológico. Para Escobar, a perspectiva ecossocialista compreende que o discurso liberalista de desenvolvimento sustentável não busca a sustentabilidade da natureza, mas do capital; já na visão culturalista, o que está em jogo é a sustentabilidade da cultura ocidental (ESCOBAR, 1995).

Em postura crítica, Altieri e Maser (1997) afirmam que, apesar dos esforços, ainda existe uma grande lacuna entre a retórica do desenvolvimento sustentável e a realidade. Projetando os desafios para o século XXI, Veiga (2006) dedica-se no terceiro capítulo à multicitada retórica científica e político-ideológica que circunda a noção de sustentabilidade. Perpassa no texto discussões sobre crescimento x meio ambiente; capitalismo x desigualdade. Apoiado em argumentos de Georgescu-Regen, o autor enfatiza o aumento da entropia, ou seja, para manter o equilíbrio, “a

humanidade tira da natureza elementos de baixa entropia que permitem compensar a alta entropia que ela causa” (VEIGA, 2007, p.32). O analista dedica 63 páginas para a noção de sustentabilidade, dialogando com Georgescu-Roegen, principalmente, e outros analistas. Em uma dessas passagens, demonstra que o ser humano não está disposto a abrir mão do presente conforto para facilitar a vida dos que estarão pelo mundo daqui a dez mil anos. Parece-nos uma racionalidade intuitiva e, talvez, nessa argumentação Veiga transmite nas palavras de Georgescu-Roegen a tese central para esta discussão infundável, isto é, o ser humano é imediatista, uma vez que sua passagem pelo mundo é rápida.

Apesar das diversas controvérsias teóricas postuladas, principalmente nas décadas posteriores, no campo social emergiu um amplo debate consensual, depois de constatados um crescimento desordenado, formas irracionais de uso dos recursos naturais, uma polarização da indústria, um estilo desenfreado de ocidentalização, traduzidos em problemas ambientais, exclusão dos menos eficientes, aumento da diferença das camadas sociais e desequilíbrio em distintas dimensões. Percebeu-se que esse estilo de desenvolvimento, mais cedo ou mais tarde, iria provocar sérios problemas à reprodução social da sociedade como um todo. Por isso, multiplicam-se os esforços para uma nova perspectiva mais sustentável, abarcando reflexos em torno dos encontros históricos, uma agenda ambiental movida pelos movimentos e militantes em prol da natureza, inclusive considerando as críticas que demonstram, preliminarmente, a mudança de discurso (mesmo que, na realidade, pouco efetiva).

A necessidade de convencionar limites de crescimento impulsionou uma larga discussão envolvendo a questão ambiental, tema tratado em escala mundial. Nesse contexto, por volta da década de 80, o Brasil, influenciado pelas discussões ambientais, corrobora a necessidade de avançar legalmente, delimitando através do Estado a construção de uma política ambiental que acaba por nortear e restringir o uso abusivo dos recursos naturais. Avança-se burocraticamente e privilegia-se a sustentabilidade nos documentos oficiais, políticas e leis construídas, no entanto, após três décadas, ainda apresenta dificuldades e limitações, via institucional ou na prática social.

3 A política ambiental brasileira

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 aborda a finalidade, mecanismos de formulação e aplicação da política ambiental brasileira, versando sobre o assunto em um código de conduta rigidamente instituído, localmente inserido e fundamentado de legitimidade jurídica. O período histórico, normatizado pelas consequências do estilo de modernização adotado no campo e pelo avanço da industrialização, culminou com as reflexões em torno da sustentabilidade, processo característico da crítica acirrada aos efeitos negativos que o desenvolvimentismo trouxera para o país, e fortalecendo um movimento em prol da reavaliação do estilo adotado como progresso à sociedade no país.

Da atuação do Estado à elaboração da lei, elementos intimamente ligados, marcados por um período de forte centralização do poder e pouca atuação da sociedade civil (instituída a partir da pressão internacional), estas ações acarretaram em certos conflitos socioambientais que marcam até hoje os discursos em torno da preservação, conservação e manutenção do meio ambiente. Nos anos posteriores, com influência das demandas e organização da sociedade civil, fortaleceu-se a concepção de democratização, universalização e descentralização das políticas sociais.

A partir da Constituição de 1988, ocorreu um enorme incentivo para a participação da sociedade civil, um processo chamado de descentralização e redemocratização, que abriu espaço para transformações na forma de elaboração, gestão e distribuição dos recursos, focando nos supostos interesses das comunidades locais. Nesse momento, a lei da política ambiental sofreu algumas alterações, mas a estrutura central permaneceu, carecendo ainda de um amplo debate. Dois discursos de causa se estabeleceram – uma vertente assinalada pela defesa do meio ambiente, e outra em prol do capital como mantenedor da sociedade de exploração do primeiro.

A Política Nacional do Meio Ambiente designou, no Art. 2º, seu foco de atuação:

tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981, s/p.).

Para tanto, centra-se no apoio e cumprimento de princípios de equilíbrio ecológico, racionalização dos componentes (solos, subsolo, água e ar); planejamento e fiscalização, proteção, preservação, controle, zoneamento, pesquisa, acompanhamento e educação ambiental para conscientização e participação da sociedade em prol da defesa da natureza.

Sugestivamente, ela tem a pretensão de estabelecer um imperativo normativo que coordene as explorações econômicas na natureza, objetivando estabelecer uma harmonia nos interesses diversos do indivíduo e não abandonando, em hipótese alguma, a concepção utilitária do uso dos bens coletivos e particulares: aponta para uma forma de utilização mais racional e ordenada, sugerindo possíveis sanções a atos considerados de alto impacto no meio ambiente. Considera, por exemplo, como poluidor (Art. 3º, inciso IV): “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (ibidem).

A atuação da fiscalização, coordenação e proteção do meio ambiente fica a cargo dos órgãos e entidades ligados às três instâncias – União, Estado e Município – formando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), tendo o conselho de governo como órgão superior; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo; a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República como órgão central; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis como órgão executor; os órgãos ou entidades estaduais como órgãos seccionais; e os órgãos ou entidades municipais como órgãos locais (ibidem). Todos possuem finalidades específicas, que abrangem desde a formulação, planejamento e execução até o controle e fiscalização; em uma estrutura que vai do geral para o específico, isto é, do âmbito nacional até o local.

A Política Nacional do Meio Ambiente, assim estruturada, prescreve a maneira como se organizam as políticas, vinculando o discurso da sustentabilidade em prol da continuidade e reforço do econômico. Para tal, estabelece alguns instrumentos, descritos no Artigo 9º., que envolvem:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante

interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (BRASIL, 1981, s/p.).

Nesse sentido, o Estado firma o compromisso legal de incentivar as atividades relacionadas ao meio ambiente com vistas a sua proteção, através de pesquisas e processos tecnológicos voltados a minimizar a degradação do ambiente. Também são incentivadas a produção de equipamentos antipoluidores e o uso racional de recursos ambientais, como postulado no Artigo 13^o. da Política Ambiental (ibidem). A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme Cavalcanti (2004, p. 3-4), “(...) fixa diretrizes a serem observadas pelos estados e municípios. Aceita o princípio do poluidor-pagador como forma de se identificar culpa e estabelece a obrigação de que quem causa prejuízo ambiental é responsável por repará-lo”.

As nuances em torno da política ambiental sofreram pequenas alterações, mas, como se abordará posteriormente, esta centrou-se na gestão do componente, subentendendo que assim teria resultados sobre a ação humana. Talvez, em certa medida, a inexistência da percepção de trabalhar o espaço como permeado de relações sociais concretamente condensadas e alicerçadas por culturas, tradições e reinvenções da forma de se relacionar com a natureza provocou certo impasse, resultando na dificuldade de trabalhar a importância da preservação sem uso de meios coercitivos e punitivos.

As deficiências e limitações da construção, elaboração e legitimação da lei, ao mesmo tempo, provocaram um campo recheado de diversidades e concepções limitadas de compreensão, fornecendo no caráter do outrem, a responsabilidade do ato correto.

4 Limitações e dificuldades da política ambiental

O argumento central desse eixo é que a política ambiental brasileira tem limitações e deficiências ancoradas em sua elaboração, construção, legitimação e aplicação. Em primeiro lugar, a política ambiental, construída há 30 anos no país, careceu de algumas premissas fundamentais que impossibilitaram seu avanço, colidindo interesses entre os formuladores e os anseios coletivos e individuais, forçando imperativamente normativas e condutas aos atores sociais, que a aceitaram, mas não coadjuvaram para que o processo se tornasse completo, isto é, aplicado em termos práticos, sem sanção punitiva. Desse modo, identificam-se três deficiências da política ambiental: a) tem caráter tecnocrático; b) tem restrições significativas para democratizar a participação mais ampla da sociedade; e, c) gesta o componente e não as pessoas no espaço.

A política ambiental, talvez, tenha pecado em instituir um espaço que se fundamenta na tecnocracia, burocracia e em estilo de gestão *top down* de construção, elaboração e acompanhamento. A tecnocracia imbricada na gestão pública traz na sua constituição privilégios aos aspectos considerados técnicos, esquecendo ou deixando de lado as indicações de caráter social. Isto irá corroborar o fortalecimento dos componentes, eximindo-se de pensar através de, ou diante de relações sociais extremamente dinâmicas que têm no cerne valores que conduzem, implicitamente, as normas sociais, como o comportamento entre pessoas e atividades. A década de 80, momento da construção e oficialização da política ambiental ditada pelo governo militar, se fundamentou no estilo tecnocrático defendido pela sociedade da alta elite no país. Em certa medida, deve ter influenciado as concepções em torno do debate da sustentabilidade do meio ambiente.

A chamada redemocratização não significou a alternância dos princípios da tecnocracia, como discorrem Jacobi e Barbi (2007) analisando o compartilhamento de decisões na gestão dos recursos hídricos. Os autores corroboram que nos últimos anos as práticas de gestão estavam intensamente enraizadas no planejamento tecnocrático e autoritário. Apenas na última década aconteceu um reordenamento da concepção fragmentada, que passou para uma atuação integrada e descentralizada. Os analistas salientam que, dessa forma, devolve-se o poder

para as instituições descentralizadas, implicando na promoção de processos de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada.

Mesmo diante desse reordenamento, ainda se cultua a praticidade sem valorizar um processo que integre todos os agentes. Mesmo existindo a tentativa, em certas condições, ainda não se teve o avanço necessário para transpor a concepção estabelecida. A deficiência acaba frustrando as expectativas dos cidadãos, indicando um baixo comprometimento com a causa estabelecida, qual seja, o uso racional do meio ambiente para atividades de reprodução socioeconômicas, e instiga a afirmar que existe uma grande lacuna entre o imperativo normativo da política ambiental e a aplicação social. Guivant e Jacobi (2003) tratam de alertar que ultrapassando os fatores técnicos, a inserção do caráter político, econômico e cultural torna o processo muito mais complexo, e o modo de gestão que tende a predominar obedece a uma lógica sociotécnica. No entanto, as relações de poder não desaparecem, passando a ser trabalhadas e negociadas em conjunto entre leigos e peritos.

Visto dessa maneira, a participação é o elo que fornece aos atores uma forma de auxiliar nas escolhas e decisões, e também para que atuem como agentes ativos na construção e elaboração das políticas interventoras, com fins de regulação. Bordenave (1994) salienta que participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte, sendo uma necessidade básica das pessoas, mas elas não sabem participar, por isso, ela é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Talvez, a participação requerida seja aquela em que as pessoas sintonizadas por um objetivo interfiram, dialoguem e busquem influenciar efetivamente nas decisões e escolhas tomadas. No entanto, a participação, em inúmeras vezes, é apenas uma opinião passiva, orientada por uma composição apressada de membros e um funcionamento burocrático diante de uma verticalização normativa de opções sobre as proposições lançadas. A inexistência de capacitações orientadas para informar os atores sobre a importância e o seu papel nesses debates, quem sabe, é um dos pontos que necessita evoluir. Quiçá, em certa medida pelo que sustenta Jacobi e Barbi (2007, p. 239), “isto decorre do fato que estes grupos ainda não possuem os recursos econômicos e sociais e as informações que permitiriam sua participação nas atividades que permeiam processos decisórios em torno de questões ambientais”.

As audiências públicas, consideradas formas convencionais de participação direta da sociedade, segundo Siqueira (2008, p. 426) são um processo insuficiente, pois

as reflexões e ideias surgidas geralmente não são levadas em consideração para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas ambientais, tornando esse modo de participação popular meramente uma formalidade legal, cuja importância passa a ser apenas constar no processo de licenciamento.

É um assunto discutível, uma vez que as representações sociais podem não ser suficientes, e a maioria das pessoas atingidas pelas políticas fica a margem do processo, tanto por incapacidade quanto por falta de interesse em compartilhar uma cidadania ativa. Jacobi e Barbi (2007) expressam que a participação da sociedade civil na gestão pública insere uma mudança qualitativa no momento em que incorpora outros níveis de poder, além do Estado.

Existem muitos fatores para que a sociedade, conforme Siqueira (2008), tenha pouco comprometimento e preocupação em assumir um comportamento ambientalmente responsável ou apropriado. A baixa disposição em refletir sobre os hábitos, a falta de interesse no engajamento político em geral e nas ações coletivas ambientais, especificamente, podem ser creditadas a distância de um resultado prático, gerando apatia e resignação. Burns e Lemoyne (2007) sustentam nos movimentos sociais uma organização com potencial para trabalhar além da retórica, evoluindo para um processo de construção social para alcançar o objetivo, através da força na arena política, que visa um planeta habitável e sustentável, movimentos estes distintos dos meios discursivos que tentam chegar a tal. Os movimentos sociais, conforme Jacobi e Barbi (2007, p. 238),

têm mostrado que é possível criar espaços públicos democráticos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto bases constitutivas da legitimidade dos diversos interesses em questão.

As regras de reciprocidade informais fortalecem a confiança social e os sistemas de participação cívica (associações, cooperativas, partidos de massa, etc.) caracterizando uma intensa interação social, sendo essenciais ao capital social. Nesse sentido, tanto a reciprocidade/confiança quanto a dependência/exploração podem manter unida a sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional (PUTNAM, 1996).

Outra limitação da política ambiental é a sua pretensão de gestar o componente (água, fauna e flora), eximindo-se ou não abrangendo o espaço. O espaço é compreendido como as relações sociais mediadas pelas pessoas diante dos conflitos socioambientais presentes nas ações de proteção ao meio ambiente. Trabalhar na perspectiva do espaço significa pensar e construir um processo que valorize as trajetórias, a cultura, a política e a vida cotidiana, construindo mediações entre as pessoas e o ecossistema. Para tanto, é necessário gestar a ação da sociedade em relação ao espaço no qual as pessoas convivem e usam como forma de reprodução social. É uma tarefa desafiadora que procura uma ação reflexiva e transformadora, sugerindo a mais ampla participação da sociedade, que ultrapassa o âmbito tecnocrático e normativo, consentido no regimento atual.

Para tratar da política ambiental, segundo Siqueira (2008, p. 432),

(...) não se deve aplicar conceitos cartesianos e isolar o componente humano do meio ambiente por ele ocupado. A proteção da natureza envolve a proteção das pessoas, considerando as suas necessidades e os seus direitos, sem esquecer as suas obrigações.

Macnaghten (2003), contextualizando sobre a prática cotidiana com o ambiente, assinala que existe a evidente necessidade de envolver as pessoas como indivíduos responsáveis e capazes, valorizando os diferentes modos de vida e sua experiência, chamando para participação. Esse processo corrobora um amplo debate com o público em geral, valorizando suas expectativas e ambições.

Ainda que a proposição de políticas públicas ambientais seja fundamentada em dados científicos, precisa ser levado em conta que não existem “decisões neutras e inteiramente baseadas em dados racionais, pois técnicos, especialistas e outros formuladores dessas políticas são também humanos e usam valores subjetivos em seus julgamentos.” (SIQUEIRA, 2008, p. 432).

Em certos momentos, dada uma negociação entre os atores, emerge uma ampla assimetria em processos de negociação, o que faz Jacobi e Barbi (2007, s/p) afirmarem que

Dada a complexidade do processo e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, em muitos casos as lógicas de gestão ainda centram numa forte prevalência do componente técnico como referencial de controle.

Nesse sentido, por maior esforço que se promovam espaços deliberativos e participativos, ainda não se consegue democratizar a construção de políticas públicas. Isto se configura em uma limitação acentuada quando se trata da política ambiental brasileira. Lima (2011, p.125), tratando do avanço das políticas e da gestão ambiental no país, afirma que: “(...) não atingiu-se um desempenho suficientemente democrático, eficiente e complexo que possa ser considerado sustentável em um sentido amplo”. Jacobi e Barbi (2007), mesmo tomando uma postura positiva sobre o potencial da participação, estão cientes de que se visualiza a falta de participação da sociedade civil, bem como a fragilidade de diversos atores que apresentam muito interesse, mas aos quais falta lastro institucional.

Majid Rahnema, tratando da terminologia *participação*, a compara com palavras estereotipadas, encaixadas arbitrariamente, servindo de base para estranhas construções. Não fornece conteúdo, porém executa uma função, sendo usada fora de qualquer contexto e passa a ser um instrumento ideal para manipulações. Rahnema (2000) identificou seis razões para que o Estado e instituições ligadas ao desenvolvimento recentemente apropriaram-se do conceito participação: a) já não se considera o conceito como uma ameaça; b) a participação tornou-se um slogan politicamente atraente; c) a participação tornou-se uma proposição atraente em termos econômicos; d) torna os projetos eficazes, sendo ela própria uma nova fonte de investimentos; e) a participação está se tornando um meio excelente de atrair recursos; f) conceito mais amplo de participação poderia ajudar o setor privado a envolver-se diretamente nos empreendimentos do desenvolvimento. A partir desse ponto de vista, a participação, além de uma limitação considerável, aniquila o processo de construção conjunta de uma postura ambiental racional que aparece na instituição formal da política. Sobre isto, Lenzi (2006, p. 115) observa que

(...) o dilema entre valores ambientais (sustentabilidade) e democracia não pode ser resolvido com 'mais democracia', mas, antes, como uma nova conceituação de autonomia e justiça e, por conseguinte, com uma reformulação do próprio liberalismo.

Em visões mais otimistas como de Acsehrad, Mello e Bezerra (2009), as construções discursivas e as disputas socioambientais que opõem diversos modos de apropriação da natureza evidenciam crescentemente o caráter potencialmente democrático quando: a) contestam na prática o exercício ilimitado do direito de uso

da propriedade privada de elementos da natureza (por pressões por regulação ambiental, avaliação de impacto, audiências públicas, etc.); b) apontam a existência de um consumo forçado de produtos invendáveis da atividade capitalista; c) questionam a capacidade auto-regulatória do mercado, cujo mecanismo de preços guia os agentes econômicos a considerarem o meio ambiente como um elemento de custo zero para fins da acumulação privada de capital; d) favorecem a politização do ato de consumo através de redes de comércio alternativo, de processos destinados a reordenar a competição entre produtos; e, por último, e) favorecem a emergência de novos sujeitos coletivos organizados para lutas socioambientais. Para os analistas, as potencialidades democratizantes das lutas ambientais têm sido realizadas por atores sociais organizados que visam se constituir como sujeitos de seus ambientes.

As dificuldades de avanço das políticas no setor, também se referem à ambiguidade da função do Estado em relação aos problemas ambientais, isto é, a ação global do Estado ao instigar o crescimento econômico sobre distintos modos produz uma ampla diversidade de impactos ambientais negativos que são transferidos para toda a sociedade, ainda que assimetricamente. Por outro lado, cabe ao mesmo Estado a tarefa de regulação, controle e gestão ambiental para garantir a própria reprodução dos sistemas econômico, político e social. Cabe ao Estado, também, gerenciar os conflitos de interesses entre grupos concorrentes e responder às demandas dos movimentos sociais como forma de legitimação da ordem constituída (LIMA, 2011).

Em certa medida, o campo de poder nas relações econômicas movedoras do suposto progresso, orientadas pelo capital, traz em voga uma contradição veemente: se, por um lado, a política ambiental ancora-se na perspectiva da sustentabilidade, por outro, ao influenciar ou negligenciar uma ação de grandes grupos em prol da economia, coloca em descrédito a legitimação legal. Esse antagonismo provoca uma distorção fundamental que é interpretada pelo cidadão como uma incoerência do agente regulador. Em certas ocasiões, a pluralidade e indefinição conceitual do desenvolvimento sustentável também fornecem dúvidas sobre como atingi-lo sem abdicar da reprodução social. A massificação e o apropriamento da terminologia pelas organizações privadas acabaram desconstituindo a gênese principal, tornando-a uma espécie de *merchandising* para consolidar e legitimar as estratégias

competitivas ou oportunistas das empresas. Além disso, a pouca abrangência do Estado em ações de fiscalização e o moroso processo para aplicação de sanções condicionaram, em certa medida, o descrédito sobre a atuação conforme regimentado na lei.

5 Os desafios da política ambiental

Superar os limites, avançar na concepção do espaço, ponderando através desse instrumento que é a política ambiental formas que tragam uma maior aplicação na vida cotidiana e nas atividades de exploração da natureza pela sociedade é, de certa maneira, um dos desafios a transpor. Para Siqueira (2008), existe a necessidade de integrar na discussão os grupos excluídos e sem influência nas políticas ambientais, já que o propósito é instituir mais equidade e justiça social. O maior desafio, conforme Jacobi e Barbi (2007), seria garantir que esses espaços deliberativos, democráticos, integrados e compartilhados sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados.

Para construir uma base sólida em relação à aplicabilidade e evolução da política ambiental, sugere-se investir esforços em dois caminhos: a) fortalecer e conduzir a gestão ambiental amenizando os conflitos da ação coletiva sobre o meio ambiente; e, b) estimular a nível macro a mudança qualitativa do desenvolvimento. As duas pressuposições alertam para uma alteração de postura e visão do homem perante os recursos naturais escassos. Em relação ao primeiro caminho apontado é preciso, através da gestão ambiental, compatibilizar interesses em três escalas: 1) entre atores com interesses divergentes, considerando a sociedade civil como um todo - agricultores, agentes de desenvolvimento e atores sociais em geral; 2) entre Estado e sociedade, no que se refere à legislação e fiscalização; e 3) entre ambientalistas e a sociedade civil, buscando um acordo mútuo entre a preservação e as estratégias de reprodução social.

Essas três escalas apontam para um leque de ações complexas, altamente divergentes e com grandes empecilhos, mas é necessário constituir um quórum multidisciplinar almejando características da interdisciplinaridade entre os diferentes agentes sociais, com ferramentas que estimulem a participação e um espaço

legítimo de discussão em prol da conjugação e busca do estabelecimento de compromissos morais e cívicos da sociedade com a natureza.

A gestão ambiental, para Siliprandi (2002, p. 45), se constitui em

processos de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais (comunidade, instituições, poder público) que agem sobre os meios físico-natural e construído, definindo e redefinindo, continuamente, o modo como os diferentes atores sociais alteram a qualidade do meio ambiente e, também, como se distribuem os custos e os benefícios decorrentes da ação desses agentes.

As propostas de gestão ambiental, conforme Barbieri (2004) incluem no mínimo três dimensões: a) dimensão espacial, que diz respeito à área na qual se espera que as ações de gestão tenham eficácia (global, regional, nacional, local, setorial, empresarial, etc.); b) a dimensão temática, que demarca as questões ambientais às quais as ações se destinam (ar, águas, solo, fauna e flora, recursos minerais, chuva ácida, aquecimento global, etc.); e, c) dimensão institucional, relativa aos agentes que tomaram as iniciativas de gestão (empresa, sociedade civil, governo, instituição multilateral, etc.).

Gestar o processo tem ligação direta com a ação humana, pois tem a pretensão de conduzir as atitudes sociais no espaço natural, através de regramentos no componente (ar, água, solo, etc.) estimulando um repensar sobre a conduta perante os recursos naturais limitados. No âmbito da ação individual surgem indicações como a educação ambiental, instrumento de conscientização do sujeito sobre a natureza e, no âmbito da ação coletiva, a intervenção do Estado com políticas públicas e a participação da sociedade. Em consonância com a política ambiental espera-se que o processo extrapole a concepção do componente, gestando o espaço social, como mecanismo que permite compreender e dialogar com os mais diversos interesses da sociedade, mediando um equilíbrio entre a natureza e a exploração. Como exemplos que tentam articular essa noção, pode-se citar o Plano de Compensação Ambiental, o Plano Municipal de Meio Ambiente, os Comitês de Microbacias hidrográficas, o tratamento e disponibilização de dejetos industriais, entre outros, que intercalam a articulação público/privada ou atuam apenas em uma destas esferas.

Nesse campo, a constatação de Almeida (1999, p. 40) comentando sobre a ação coletiva e o ator social, torna-se oportuna quando afirma que existe "(...) uma confrontação de racionalidades diferentes, uma disputa cujo objeto disputado é a

imposição de uma racionalidade que seja, pelo menos aparentemente, a mais adequada e a mais justa”. O analista continua sua reflexão tratando de explicar que a recusa aos conceitos particulares de racionalidade vai permitir aprender porque, em um primeiro momento, cada ator tem razão sobre o seu ponto de vista, a partir de sua própria posição no sistema (ou organização) social.

É importante anotar que o avanço na esfera ambiental pode passar, segundo Alonso e Costa (2000), pela criação de câmaras de negociação e de modalidades participativas de tomada de decisão nas questões ambientais, consideração válida para qualquer outro procedimento de resolução de conflitos. Os analistas sustentam que estas instâncias não podem produzir um resultado substantivo (o consenso), apenas podem procurar avaliar condições formais (institucionais) de processamento de conflitos e (quando possível) a resolução de impasses. A negociação dos conflitos, nesse contexto, se realiza quando as pessoas afetadas atribuem ou negam legitimidade a iniciativas públicas ou privadas, segundo suas percepções subjetivas das consequências imediatas dos problemas ambientais para suas vidas cotidianas. No entanto, o resultado da deliberação é incerto. Nada garante que da expansão da participação popular venham emergir decisões consensuais sobre dilemas ambientais.

O segundo caminho da política ambiental aponta para uma dimensão que vai além das forças internas do país, tratando de impulsionar o debate para o âmbito internacional. As teorias do desenvolvimento trazem uma propícia reflexão em torno da questão, com inúmeras críticas ao desenvolvimentismo desordenado e único condutor da racionalidade humana. Essa noção, apesar de largamente criticada, precisa ganhar maior regramento na prática social. Buscar uma mudança em termos qualitativos é um desafio que vai além da política ambiental. Ao instigar o debate da modernização ecológica, Lenzi (2006), apoiado nas reflexões de Jänicke (1990), trata de assinalar que o cenário pós-industrial apontaria para um crescimento econômico qualitativo, em que o alicerce da economia se focaria na utilização de recursos renováveis, de informação e de produtos de alto valor agregado. Nessa linha existiria um predomínio de uma produção de informação e serviços (não-materiais), induzindo a uma economia mais ecológica, já que se fundamentaria no conhecimento, na informação (bens imateriais) e no alto valor agregado aos produtos (e não mais no volume da produção material).

Para Lenzi, esse crescimento qualitativo teria formato e sustentação no elevado valor agregado do que é produzido.

Pode-se constatar que as intenções da política ambiental brasileira acenam para formas regulatórias da ação humana perante a natureza, utilizando princípios fundamentais instituídos em lei e objetivando alcançar uma sintonia entre a exploração e a preservação. Por melhor intenção que ela tenha, ainda é preciso transpor algumas limitações presentes para que seja cumprida de forma mais satisfatória. Entre inúmeras constatações, após uma expressiva revisão de literatura da área à luz da ecologia política, Lima (2011, p.130-131) conclui que a política ambiental brasileira sofre

(...) de falta de vontade e prioridade política; de fragmentação inter-setorial; de participação legítima; de incoerência entre leis e práticas e de ambiguidade estatal frente aos interesses privados, pode-se vislumbrar a magnitude e a complexidade dos desafios abertos.

O desafio ambiental em toda a sua complexidade, segundo Porto-Gonçalves (2004), envolve: a) estar no centro da crítica do modo de organização societário que aí está e, concomitantemente, b) colocar no centro do debate todos aqueles que, assimilados à natureza, foram dominados, oprimidos e explorados, na medida em que o progresso e o desenvolvimento (econômico) autorizam a dominação da natureza. O analista ainda pondera, em tom de motivação, que a justiça social e a sustentabilidade ecológica se construam por meio da liberdade, em que todos tenham direitos iguais para afirmarem suas diferenças. Como apontam Brandenburg e Ferreira (2004), a preservação do meio ambiente apenas terá sentido se articulada como interesses e experiências de atores locais. As leis de proteção ambiental que objetivam a construção da sustentabilidade ganham sentido quando integram, em grau maior ou menor, as práticas já implementadas pelas populações locais em relação ao meio ambiente.

Por último, as políticas setoriais de desenvolvimento adotadas no país, em certa medida, não conseguem tratar das complexas questões ambientais. As três políticas ambientais (a do mercado, do Estado regulador e da gestão social dos recursos), segundo Leff (2009), devem se conjugar na perspectiva transetorial quanto ao manejo sustentável e democrático do complexo sistema de recursos produtivos. Incorporar custos ambientais na racionalidade econômica é importante, além da elaboração de instrumentos de política macroeconômica e indicadores que

permitam valorizar a sustentabilidade ecológica, o patrimônio de recursos naturais e culturais, os processos ecológicos de médio e longo prazo, a qualidade de vida da população e as futuras preferências dos consumidores, complementao autor. Sem dúvida, a questão ambiental será uma das agendas mais importantes nos próximos anos, considerando a dimensão altamente complexa e relevante sobre a tangente da sustentabilidade ambiental internacional.

6 Considerações Finais

O debate em torno das limitações e deficiências da política ambiental no país não é algo novo na agenda de pesquisa, no campo político e nas discussões recentes da sociedade civil. O tema promove certa inquietação, transparecendo ser algo nocivo às atividades de exploração da natureza, acarretando numa ameaça às estratégias econômicas. Esse é o discurso do capital, das grandes corporações e de grupos econômicos fortalecidos, apontando uma iminência negativa que, nessa apologia, poderá inviabilizar a sobrevivência humana e enfraquecer o país em termos de progresso econômico. De outro lado, os ambientalistas preocupados com os resultados do uso desenfreado dos recursos ambientais surgem argumentando quanto aos possíveis problemas referentes à continuidade da vida no planeta frente à ação humana na natureza, com fins comerciais. No meio dessa arena, encontra-se a maior parte da sociedade civil, distante desse debate ou, ainda, preocupada preliminarmente, antes de tudo, em conseguir atingir os níveis mais básicos da escala de Maslow⁵, isto é, atender as necessidades fisiológicas, como alimentação e abrigo, tentando sobreviver diante desse contexto. Para esta última, essa discussão somente virá à tona após atingir níveis suficientes de segurança alimentar, com condições de proporcionar à família uma qualidade de vida superior. Após, ainda é necessário estar a par das discussões que acenam sobre as políticas sobre cuidados ao meio ambiente. Para este público, o que está em jogo é a sobrevivência, antes da questão ambiental. Portanto, é um processo longo, demorado, que está imerso e atrelado ao sistema econômico presente, podendo

⁵ A hierarquia das necessidades de Maslow, segundo Chiavenato (2000), trata de necessidades primárias em ordem crescente, a) as necessidades fisiológicas e b) necessidades de segurança; depois as necessidades secundárias que abrangem as c) necessidades sociais, d) de estima e, e) de auto-realização.

avançar ou não, dependendo da mobilização social, da ação individual e da intervenção estatal.

A abordagem sobre as fragilidades da política ambiental, constituídas aqui pelo caráter tecnocrático, a participação como gargalo e a gestão do componente em vez do espaço, significa uma ancoragem analítica consensual que orienta uma necessidade expressiva de extrapolar essa condição, avançando no campo ambiental. O espaço, abordado nessa exposição, trata também de envolver a sociedade como um todo no debate do meio ambiente, apesar de reconhecer as enormes dificuldades ligadas à participação em espaços deliberativos ou não, equânimes, igualitários e universais, ou apenas pontuais, díspares e localizados. Considerar as pessoas como potenciais agentes para a harmonização dos interesses entre o capital e a preservação da natureza é uma concepção que contracena com os diferentes discursos que valorizam a prática social e apontam para que a sustentabilidade torne-se vital nos rumos do desenvolvimento. A inexistência de limite imperativo da ação humana sobre o meio ambiente é um problema emergente, por isso, há a necessidade de construção de consensos analíticos, políticos, sociais e culturais que poderá conduzir o comportamento e definir o teto da intervenção das pessoas na natureza.

Por fim, é necessário acrescentar ao debate da política uma concepção além dos elementos naturais, valorizando a interação humana no tempo-espaço. Por outro lado, existe uma expectativa que os conflitos socioambientais sejam sanados pela gestão ambiental e pelo desenvolvimento qualitativo, harmonizando os interesses individuais e coletivos com a preservação dos recursos naturais. As demandas e os desafios parecem ser grandes, diante dos caminhos apresentados como os mais convenientes e aceitáveis para o desenvolvimento na perspectiva sustentável, mas podem ser superados.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais...** Minas Gerais, 2002.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALMEIDA, J. **A construção social de uma nova agricultura**. Porto Alegre: Editora da Universidade - UFRGS, 1999.

ALONSO, A.; COSTA, V. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ENCONTRO DO GRUPO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DA CLACSO, 2000. **Anais...** Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Metrópole, 2000, p.1-15.

ALTIERI, M.; MASERA, O. Desenvolvimento rural sustentável na América Latina: construindo de baixo para cima. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (orgs.): **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 1997, p.73-105.

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRANDENBURG, A.; FERREIRA, A. D. D. Agricultura e políticas socioambientais rurais. In: RUSCHEINSKY, A. (org). **Sustentabilidade: uma paixão em movimento**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

BRASIL. Lei 6.938/81. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília: Congresso Nacional, 1981.

BURNS, T. J.; LEMOYNE, T. Como os movimentos ambientalistas podem ser mais eficazes: priorizando temas ambientais no discurso político. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 61-82, 2007.

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 1, p.1-10, 2004.

CHIAVENATO, I. **Introdução a teoria geral da administração**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DALY, H. E. De la economía del mundo vacío a la economía del mundo lleno. In: GOODLAND, R.; SERAFY, H. D. S. E.; DROSTE, B. V. (Orgs.). **Medio ambiente y desarrollo sostenible**: más allá del informe de Brundtland. Madrid: Trotta, 1997, p.19-36.

DRUMMOND, J. A. A primazia dos cientistas naturais na construção da agenda ambiental contemporânea. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 5-25, out. 2006.

ESCOBAR, A. El desarrollo sostenible: dialogo de discursos. **Ecología Política**, n.9. Barcelona: Fuhén – Icaria, 1995.

FUNTOWICZ, S.; MARCHI, B. Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad. In: LEFF, Enrique (Org). **La Complejidad ambiental**. Madrid: Siglo Veintiuno/PNUMA, 2000.

GOODLAND, R. La tesis de que el mundo está en sus límites. In: GOODLAND, R.; SERAFY, H. D. S. E.; DROSTE, B. V. (Orgs.). **Medio ambiente y desarrollo sostenible**: más allá del informe de Brundtland. Madrid: Trotta, 1997, p. 19-36.

GUIVANT, J.; JACOBI, P. R. Da hidrotécnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. In: **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, n. 43. Florianópolis: UFSC, 2003.

JACOBI, P. R.; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katálysis**, v. 10, n. 2, p. 237-244, 2007.

JÄNICKE, M. **Failure State**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1990.

LEFF, E. Pensar la complejidad ambiental. In: LEFF, Enrique. (Org.). **La complejidad ambiental**. México: Siglo XXI/PNUMA, 2000, p. 7-53.

LENZI, C. L. **Sociologia ambiental**: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru: Edusc, 2006.

LIMA, G. F. C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n.23, p. 121-132, 2011.

MACNAGHTEN, P. Embodying the environment in everyday life practices. **The Sociological Review**, v. 51, n.1, p. 62-84, 2003.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAHNEMA, M. Participação. In: SACHS, W (Org.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SILIPRANDI, E. Desafios para a extensão rural: o "social" na transição agroecológica. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.3, n.3, jul./set. 2002.

SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 425-437, 2008.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento Sustentável: alternativas e impasses. In: KEINERT, Tania Margarete Mezzomo (Org.) **Organizações sustentáveis**: utopias e inovações. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: Fapemig, 2007.

Artigo:

Recebido em: 19/06/2012

Aceito em: 20/12/2012