

VI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ECOLÓGICA

CONFLITOS DE NATUREZA SOCIOPOLÍTICOS COM ROUPAGEM AMBIENTAL E A
ATUAÇÃO DO ESTADO: EVIDÊNCIAS DAS DISFUNÇÕES INSTITUCIONAIS NA
APA DO PLANALTO CENTRAL

AUTORES:

GESMAR ROSA DOS SANTOS

GRADUADO EM FÍSICA – MESTRE EM PLANEJAMENTO E GESTÃO
AMBIENTAL PELA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA

ALEXANDRE TEIXEIRA COELHO – PROFESSOR DO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL DA
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA

ARTIGO APRESENTADO À MESA DE TRABALHO
Nº 5 – TEMA "POBREZA E MEIO AMBIENTE –
CONFLITOS SÓCIO-AMBIENTAIS" -, CONFORME
REGRAS DE APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS
AO VI ENCONTRO DA ECOECO.

BRASÍLIA, NOVEMBRO DE 2005.

RESUMO

Este trabalho traz uma síntese da atuação institucional do Estado e suas disfunções nas relações entre meio ambiente e desenvolvimento no Brasil. Em um primeiro momento é mostrada a evolução e conformação atual da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA - e, a seguir, é enfocado um exemplo da atuação estatal no Distrito Federal, que levou à criação da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central. A referência teórica da pesquisa é a concepção de planejamento das instituições, elaborada pelo sociólogo Karl Mannheim, considerando também a contribuição de outros pensadores que trataram da questão da intervenção do Estado nas interações sociais, com destaque para F. V. Hayek. A pesquisa procura identificar elos entre disfunções institucionais, os princípios que sustentam a PNMA e em relação aos conflitos sociais. Têm-se o entendimento de que parte das disfunções institucionais conhecidas originam-se de fenômenos sociopolíticos, que são por vezes desconsiderados nas políticas de intervenção do Estado, principalmente a questão dos conflitos de interesses entre os agentes.

Palavras-chave: Estado, instituições, meio ambiente, conflitos, disfunções.

1 – INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de pesquisas desenvolvidas na Universidade Católica de Brasília, incluindo-se a dissertação de mestrado (SANTOS, 2005), que utilizou metodologia semelhante.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, destacando a análise documental, com enfoque sócio-histórico (MANN, 1983; DURKHEIM, 1887/1980) a partir de estudo de três exemplos de atuação da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA. Um desses exemplos é aqui relatado: a criação da APA do Planalto Central (APA-PC) e as interações relacionadas à gestão ambiental no Distrito Federal, a partir do enfoque nas disfunções interinstitucionais (SANTOS, 2005).

Procuramos limitar o debate teórico em torno da atuação do Estado e das condições sociais de funcionamento de seus processos de tomada de decisão – instrumentos e instituições. Desse modo, nosso marco referencial trata da relevância da coordenação institucional e da forma de atuação do Estado na economia de mercado como fator importante para o alcance de equilíbrios sociopolíticos dos atores envolvidos na questão ambiental.

Destaca-se a noção de planejamento democráticoⁱ e de coordenação institucionalⁱⁱ, a partir do entendimento de Karl Mannheim, bem como de outras contribuições atuais que tratam do tema Estado e Planejamento Institucional.

Em especial, neste trabalho, interessa-nos atentar para a ligação entre instrumentos e arranjos institucionais na atuação da PNMA a partir dos conflitos de natureza sociopolíticos.

Nossa hipótese é a de que a Política Nacional de Meio Ambiente se estruturou com base em normas e instituições que desconsideram conflitos sociopolíticos entre os atores envolvidos na questão ambiental.

O texto contém três partes: a primeira situa a estrutura de atuação do Estado nas relações sociais como um todo e algumas particularidades da sua instrumentalização na área ambiental no Brasil. A segunda parte ilustra as disfunções na Política Nacional do Meio Ambiente para o exemplo da APA-PC. Finalmente, utiliza-se do marco teórico para interpretar as causas das disfunções, conflitos e contradições nos processos de tomada de decisão nas questões ambientais.

2 – As formas de atuação do Estado e a questão ambiental

Sabe-se que a gestão dos recursos naturais e os processos de apropriação do espaço territorial se desenvolveram de modo diferente nos diversos países. Processos de interiorização, relação matriz/colônia, tipo de recursos disponíveis, relações comerciais, modos de produção, processos de industrialização, nível de desenvolvimento tecnológico e sociocultural, tamanho da economia, dentre vários outros, são fatores determinantes das diferenças (WWW 2000; FURTADO, 1974; CEPAL, 1989; ARRIGHI, 1996).

Também foram diferentes as preocupações que levaram ao desenvolvimento da legislação, dos processos de tomada de decisão para a gestão dos recursos. Em séculos anteriores, e mesmo no início do Século XX, as preocupações em relação à gestão dos recursos giravam em torno da capacidade de realização material e geração de riquezas e alimentos. Com isso, a regulação de usos e os instrumentos de gestão eram bastante limitados, como bem lembra a Cepal (CEPAL, 1989).

No Brasil, questões inerentes à água, às florestas, à fauna, aos minerais e ao próprio solo, embora tivessem o uso regulado desde o início dos anos 1930, o eram em função de conflitos pelo valor econômico e não pela escassez ou problemas semelhantes ao que se evidenciou a partir dos anos 1960, marco da questão ambiental.

Após os anos 1960 a estrutura burocrática do Estado para a área ambiental, bem como a legislação específica cresceram junto com o avanço do debate em nível mundial. Isso ocorreu, em termos de estrutura burocrática, um pouco ao contrário de outras áreas, nas quais se efetivaram a desregulamentação e a saída do Estado, com o advento do "neoliberalismo".

Ao mesmo tempo, em uma conjuntura nacional e internacional de retomada de valores e vontades que muito valorizavam a liberdade - após ditaduras mundo afora, guerra-fria, *apartheid*, Estado intervencionista, etc. (SOUZA SANTOS, 2005) - a lógica dos conflitos sociais parecia não ter espaço ao se idealizarem as instituiçõesⁱⁱⁱ para a área ambiental.

Os acontecimentos dos anos 1970 e 1980 levaram à busca de uma maior participação dos atores sociais, da população em geral. Mas, também, abriram espaço para a valorização da competitividade, nos padrões econômicos neoclássicos, tornando frágil a posição da maioria dos atores.

Com a decadência do *Welfare State* nos países centrais do capitalismo e a ascensão do "neoliberalismo" em todo o mundo, o Estado reduziu seu tamanho relativamente ao que ocorria no passado, nas décadas seguintes ao pós-guerra (BRESSER PEREIRA, 1996 e 2004; HOBBSBAWM, 2003; LOPES, 1990).

No entanto, apesar de toda uma instrumentalização do Estado e das suas instituições no aspecto legal e político-administrativo ocorreu, paralelamente, a propagação do entendimento de que o mercado é superior ao Estado na função de coordenador do desenvolvimento (HAYEK, 1977 e 1985; LOPES, 1990). O Estado passa, então, a se ocupar somente daquilo que lhe é "essencial" ou ao que o mercado não se mostra eficiente.

Esse rumo parece um pouco ao contrário dos anseios do movimento ambientalista, principalmente a partir dos anos 1990. É esse aspecto que nos faz buscar fundamentos da atuação do Estado e da concepção de instituições em correntes distintas, conforme item seguinte.

2.1 - Estado, instituições e políticas públicas: duas concepções ideológicas no debate contemporâneo

Autores como David Klosterman (KLOSTERMAN, 1985) e Carlos Lopes (LOPES, 1990) entendem que o "*Grande Debate*", em torno do planejamento da intervenção estatal nas relações sociais inclui apenas Mannheim, Hayek e apenas dois outros:

"Os trabalhos de Mannheim, Wooton, Popper e Hayek perfazem o que é hoje conhecido como 'O Grande Debate', e sumariam de maneira bem completa os fundamentos teórico-filosóficos do planejamento." (LOPES, 1990 p. 39).

Quanto à atuação das instituições do Estado nas relações sociais, apresentamos a seguir um enfoque com destaques para as concepções dos referidos autores.

Hayek^{iv} e a opção pela coordenação via relações de mercado^v

Nas palavras de Hayek, tanto na fase de ascensão quanto na fase final do *Welfare State*, esse ideal liberal de interação social é marcante. E pode também ser comparado com os moldes dos instrumentos de gestão da PNMA: a descentralização como princípio, técnica e fim; a autonomia dos agentes; a livre concorrência; a supremacia da economia; a ausência de planejamento institucional e de políticas de Estado; a adoção de instrumentos de caráter político-administrativos.

Hayek se opõe a qualquer forma de intervenção do Estado via planificação. Considera que não há como restringir o planejamento somente ao nível da economia, o que leva ao totalitarismo e ao intervencionismo, não à democracia. Classifica como "*socialistas de*

esquerda e de direita", a intelligentsia, por teorizar a intervenção estatal na economia, no mercado, por ser este a essência da sociedade capitalista, sua base de equilíbrios.

Para Hayek, a concorrência é a grande coordenadora das funções de mercado, embora não possa prescindir de alguma regulação:

"A doutrina liberal (...) baseia-se na convicção de que onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais.

"Com efeito, uma das principais justificativas da concorrência é que ela dispensa a necessidade de um "controle social consciente" e oferece aos indivíduos a oportunidade de decidir (...)". (HAYEK, 1977, p.58).

Hayek ressalta, em complemento, que a criação de uma estrutura institucional baseada em princípios diferentes e inconciliáveis com a livre concorrência não aponta para soluções democráticas. Ao contrário, acredita que o resultado dessa institucionalização seria a substituição por completo da livre concorrência.

A possibilidade da substituição da concorrência pelo monopólio de Estado é objeto de duras críticas contras as idéias dos "planejadores liberais". Na opinião de Hayek, isso coloca o poder em mãos de "monopólios independentes" (HAYEK, 1977), controlados por setores específicos da economia.

Para Hayek, os planejadores erram ao defenderem uma igualdade utópica entre desiguais e pecam, também, ao tratarem de instituições para isso:

"Qualquer política de justiça distributiva leva à destruição do Estado de direito: para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferenciada." (HAYEK, 1977, p. 91).

O autor justifica tal posicionamento em função de que os intelectuais, ao buscarem condições iguais entre desiguais defendem não mais que "miragens" de uma sociedade que não se concebe e que algum grupo tenta impor à maioria. Em sua obra *"Direito, Legislação e Liberdade"* (HAYEK, 1985), o autor rejeita, inclusive, o conceito de "Justiça Social", termo que qualifica como produto da desonestidade intelectual de autores que tratam do tema (HAYEK, 1985, vol. II, p. 118).

Mannheim^{vi} e o papel das instituições diante de relações conflituosas

Por outro lado, também a partir do entre-guerras e principalmente após a Segunda Guerra Mundial, a idealização da ação do Estado tinha em vista mitigar conflitos e prover equilíbrios sociais. Um dos defensores dessa linha era Karl Mannheim, que polemizava com Hayek, nos anos 1940, acerca de como e se o Estado deve agir sobre o mercado.

Para Mannheim há, na estrutura lógica e na base de sustentação das sociedades liberais, os valores, a tradição, a educação e as relações entre as classes e entre as corporações. As instituições, sejam elas organizações ou costumes, tradições, como institutos (DURKHEIM, 1980), seriam um contraponto que impede o avanço das idéias e das práticas de competição e domínio extremados dos valores e vontades privadas sobre as coletivas. Evitar esse extremo, que poderia levar ao caos e até à guerra é a principal função que Mannheim concebia e defendia para a coordenação^{vii} e o planejamento estatal das instituições.

Entendia o autor que liberdade e democracia, valores inarredáveis para a sociedade liberal, não são incompatíveis com planejamento central e fortalecimento das instituições. Pelo contrário, estes seriam garantidores da liberdade e da democracia diante das naturalmente desequilibradas relações de mercado.

Com forte influência do institucionalismo de Veblen^{viii}, e dos fundamentos weberianos para as organizações, Mannheim afirmava que, sem algum tipo de controle social, por meio das instituições, torna-se inevitável a alternância dos estados de *laissez-faire* com o totalitarismo – seja este fascista ou socialista (MANNHEIM, 1950).

Na gênese da diferenciação dos três atores sociais de Mannheim (o indivíduo das massas, o cidadão e a *intelligentsia*) estão os fatos históricos e fenômenos sociais. O destaque é o desarraigamento de condições de vida anterior, em função, por exemplo, da falta de solidariedade e raízes comunitárias, quando se vive em cortiços de regiões metropolitanas, em lares separados dos locais de trabalho, com todo tipo de dificuldade e onde pouco significado tem o país, a nação. O indivíduo, então, ao passar apenas a viver o dia-a-dia nesse nível de desarraigamento é levado à perda da personalidade e à "*atomização da sociedade quando observado como fenômeno de massas*" (MANNHEIM, 1972, p. 84).

Para Mannheim, porém, o mesmo desarraigamento pode levar à emancipação, sendo esta positiva e impositiva às sociedades modernas, constituindo-se em meta a ser alcançada pelos progressistas. Por isso aposta na educação para a ação, na qual se inspirava Paulo Freire.

Diz o autor que o indivíduo das massas pode tornar-se cidadão, se "emancipado" e seria o indivíduo que manteria certas tradições e valores comunitários, colocando em

equilíbrio a paixão pela nação, deixando espaço para a integração e pondo de lado o sacro egoísmo. O intelectual emancipado seria a *intelligentsia*, para a qual Mannheim adota a definição já àquela época consagrada: é aquela parte dos cidadãos que teria certa independência intelectual em relação aos formadores de opinião e aos propagandistas de valores estranhos aos interesses das comunidades (MANNHEIM, 1950/1972), p.85).

A idealização de Mannheim para o alcance da democracia e atuação das sociedades em momentos de crise pressupunha três concepções conjugadas:

- A primeira, considerada uma incumbência do Estado, era o fortalecimento e a coordenação das instituições, tendo o planejamento preventivo como mecanismo central e a *intelligentsia* como ator principal;
- A segunda, era a educação social para a ação. Esta seria o instrumento para equilibrar o poder dos indivíduos frente às tendências populistas de governantes, falsos líderes, propaganda ideológica e arregimentação. A educação deveria recuperar parte dos valores e tradições desarraigadas com o advento da sociedade de massas e assume papel preponderante, militante, não meramente de formação do indivíduo para a produção tecnológica e ganho de conhecimento para o mercado, mas para agir em função dos valores e objetivos comuns à manutenção da democracia;
- A terceira, era a aceitação teórica da mitigação como necessidade sempre, pois as crises cíclicas apontavam para a impossibilidade de equilíbrios não mais que passageiros. Por esse preceito, de forte influência marxiana, Mannheim explicava que a dinâmica do sistema capitalista, o jogo de interesses e os conflitos sociais inerentes não possibilitam que regras sejam impostas e se façam cumprir sem que os atores sociais tenham um mínimo de equilíbrio e atuem em condições de contrapor-se ao *laissez-faire*. (SANTOS, 2005).

Parece-nos que a evolução e a complexização das sociedades e do Estado, em especial, não descredenciam o debate que aqui trazemos, nem a sua contemporaneidade. Vindo dos anos 1950 aos dias atuais, volta-se constantemente aos mesmos fundamentos da atuação do Estado na forma de Hayek ou de Mannheim (BRESSER PEREIRA, 1996; OFFE, 1984 e 1991; KLOSTERMAM, 1985; KETTLER, MEJA e STEHR, 1984; HOBBSAWM, 2003).

A partir deste breve resumo das duas matrizes teóricas predominantes no debate passamos à leitura da atuação institucional do Estado brasileiro frente à questão ambiental.

2.2 – Atuação institucional do Estado na área ambiental no Brasil

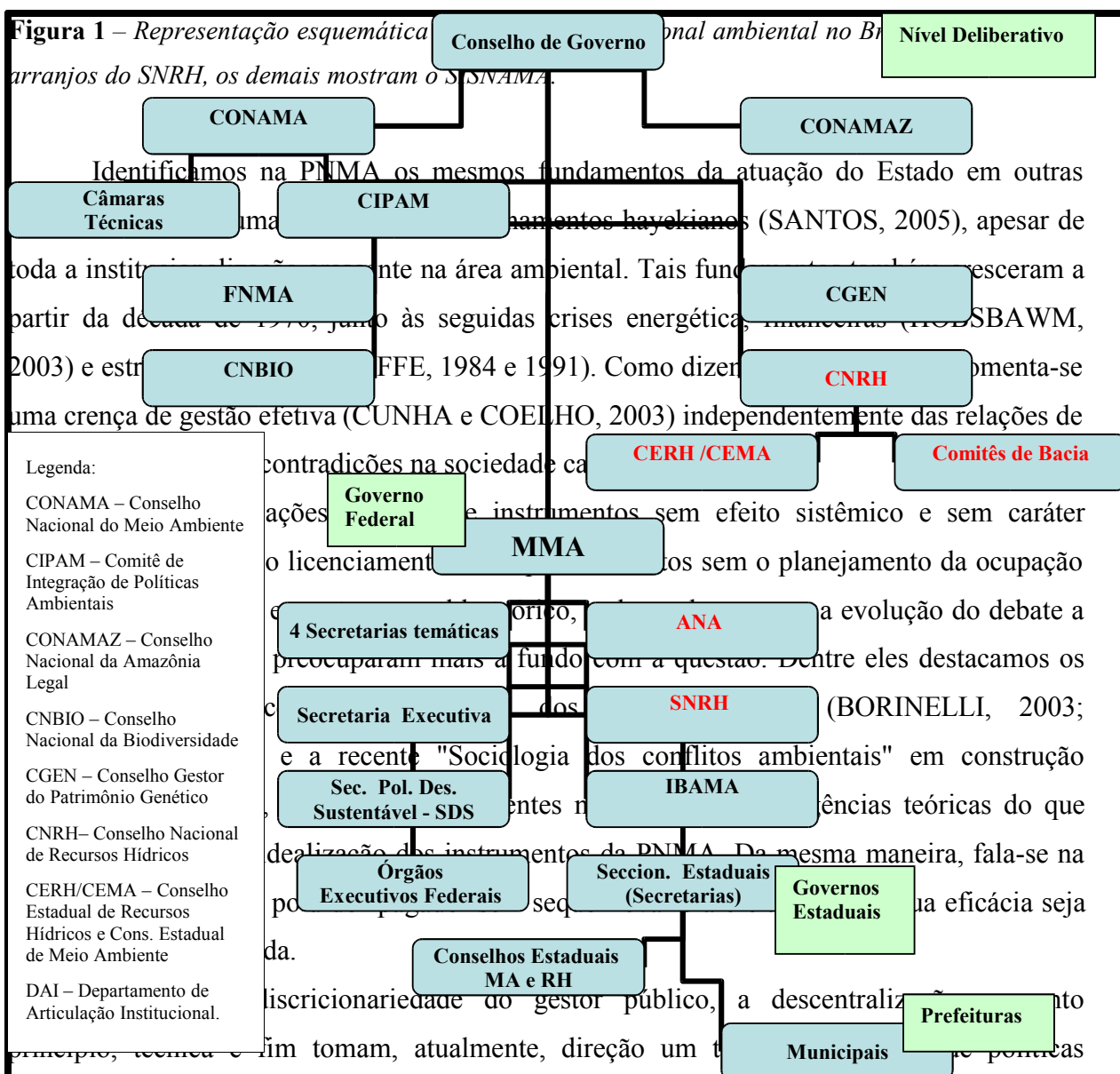
Tratando da gestão pública e dos modos de intervenção do Estado na área ambiental, Godard entende que se abandonou a idéia de se compensar as deficiências do mercado e, da década de 1960 para os dias atuais, retomou-se "*uma orientação puramente liberal*" (GODARD, 2000 p. 222), com uma relativização dessas deficiências e até provocando outras. Para o autor, a lógica da arena onde diversos atores influem em condições desiguais de participação nas políticas públicas, marcadamente aquelas administrativas, apresenta-se em dois aspectos:

"A fragmentação (parcellisation) e a setorialização da ação administrativa, compensadas de forma insuficiente pelos mecanismos existentes de coordenação e de integração (...) e; A inadequação da organização territorial (tipos de recortes territoriais, repartição de responsabilidades entre eles e definição das relações entre os diferentes níveis) face ao projeto de uma gestão integrada dos recursos e dos meios naturais." (GODARD, 1997, p 224)

Nesse contexto, para o caso do Brasil, dentre os instrumentos de gestão destacam-se o licenciamento ambiental, as unidades de conservação, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), os selos verdes e, mais recentemente, o crédito de carbono e a Avaliação ambiental Estratégica. Todos vêm sempre a partir de modelos de outros países ou em resposta a seguidos acontecimentos tais como desastres ambientais e pressão de grupos de interesse nos processos de legitimação (GODARD, 2000). Segue-se, em tese, a agenda da ONU e dos países centrais (CUNHA e COELHO, 2003), embora as diretrizes do órgão mundial não se efetivem (CAMARGO, 2004).

De todo modo, na Lei 6.938/81, suas atualizações e suplementações são estabelecidos instrumentos de gestão e estrutura organizacional bastante ampla - criação de órgãos federais, estaduais e municipais que atuam em face da fiscalização, educação ambiental, proteção de unidades de conservação, dentre outros. A característica desse conjunto instrumentos/estrutura é centrada na possibilidade de penalização dos causadores de externalidades ao meio ambiente (SANTOS, 2005; MAY, LUSTOSA e VINHA, 2003).

Na Figura 1 procuramos mostrar a estrutura atual da intervenção do Estado na área ambiental, notando-se os níveis deliberativo e executivo nos três níveis de governo que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama – e também o Sistema Nacional de Recursos Hídricos – SNRH.



semelhantes, como é o caso do setor de saúde, com o Sistema Único de Saúde - SUS, e a educação, com o FUNDEF e agora o FUNDEB. Estes arranjos centralizam-se as políticas, o planejamento e a coordenação, ao mesmo tempo em que se descentralizam e se desconcentram a execução e a gestão local.

Entendemos que tanto o SUS quanto o FUNDEB guardam semelhança com as proposições de Mannheim, para alguma centralização – no caso com o mesmo sentido de federalização.

Autores com Ignacy Sachs também tratam da necessidade de um planejamento centralizado, sem deixar de criticar as soluções "de cima para baixo", mas considerando que "as corporações são administradas por esse tipo de planejamento" e indaga: "por que os Estados, as regiões e até os municípios deveriam proceder de modo diferente?" (SACHS, 1993, p. 38).

No tópico seguinte apresentamos uma síntese das disfunções institucionais na região do Distrito Federal, conforme indicamos na Introdução. Embora os aspectos administrativos sejam também importantes, o estudo aqui relatado se restringe aos aspectos interinstitucionais.

3 – Atuação da PNMA no contexto de conflitos na APA do Planalto Central

A título de ilustração, trazemos alguns aspectos do estudo de caso das disfunções institucionais no DF e na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do DF/Entorno – Ride (SANTOS, 2005), que levaram à criação da APA do Planalto Central, passando a gestão para o Ibama. No momento, há um projeto em tramitação na Câmara Federal para retornar a gestão para o DF. A Figura 2 mostra a localização e a delimitação da Ride^{ix}.

No âmbito da Ride predominam atividades econômicas nos setores: agrícola, de pecuária, indústrias de pequeno porte com foco e impacto local e, principalmente, o setor de serviços. A atividade que mais causa impactos ambientais é derivada da ocupação desordenada dos espaços, por influência do setor imobiliário (legal e ilegal). Desde a construção de Brasília, este setor dita os rumos do crescimento das cidades, do acesso à terra, dos conflitos agrários e das formas de apropriação e usos do solo, principalmente no DF.

A Ride tem aproximadamente três milhões de habitantes. Aqui se encontram quase todas as condições reais para que a crise ambiental se instale e também para que a atuação institucional passe por um teste de operacionalidade. Está em andamento o processo de ZEE para a região, a cargo do MIN e do MMA, em escala 1:250.000 e previsão de duas outras aproximações – de 1:100.000 e de 1:25.000 (esta última no âmbito municipal).



Figura 2 – Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno – Ride - escala 1:250.000.
 Fonte: Ministério da Integração Nacional – MIN -, 2004.

Na região em destaque, a porção DF, acham-se sobrepostos: PDOT, dezenas de UC's, APA-PC, Reserva da Biosfera do Cerrado, Ride. O ZEE de Goiás não se inclui por uma simples definição política e de escala, não por questões físicas, de Bioma ou de zoneamento (SANTOS, 2005). Ao todo já existiam e foram incorporadas à APA-PC: 27 parques ecológicos e de usos múltiplos, 3 estações ecológicas, uma reserva biológica, 4 áreas de relevante interesse ecológico e 5 outras APA's, sendo que duas delas foram integradas apenas parcialmente à APA-PC (parte das APA's do Paranoá e Gama/Cabeça de Veado), segundo o Ibama. Além dessas, há ainda outras áreas, de âmbito distrital, todas dentro da área da APA criada, mas que não permanecem geridos pelo GDF.

Embora existindo toda uma estrutura de Estado para a gestão ambiental, na forma da PNMA, houve um aumento vertiginoso do número de ocupações e parcelamentos irregulares do solo no DF (menos de 200, em 1999, para 508, em junho de 2005) que coincidiu com o fim do Iema – Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do DF, ocorrido no ano 2000. Ocorrências como as que mostramos na Figura 3, eram consideradas muito altas pelas condições do DF de até então, na opinião do Ministério Público, Técnicos da área de meio ambiente e de órgãos do DF, Ibama em Brasília, pesquisadores e ambientalistas.

Estes atores defenderam e conseguiram a criação da APA do Planalto Central, via Decreto Presidencial de 10/01/02, justificada pelo poder público federal como uma

necessidade, apoiada pelas ONG's e representantes da Academia. O objetivo da APA é conter os descumprimentos seguidos da legislação ambiental no âmbito do governo do DF e dos grupos de interesses ligados à especulação imobiliária (tanto a legalizada como a ilegalizada).

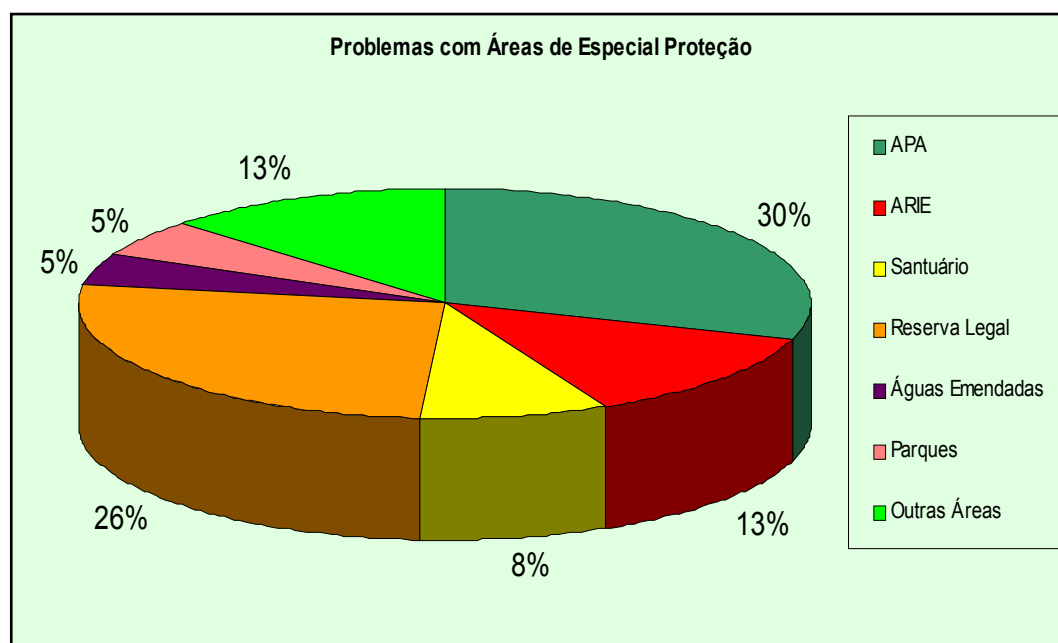
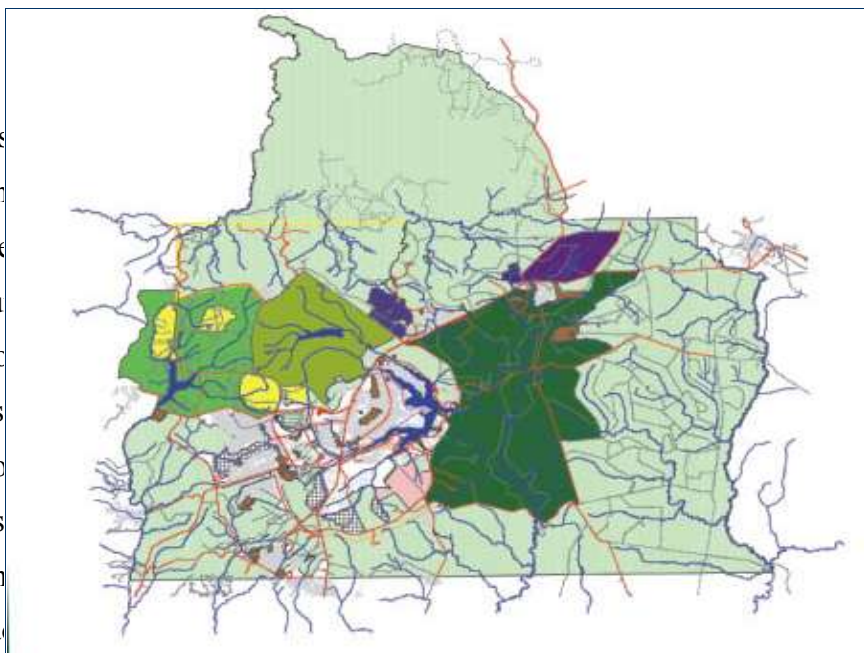


Figura 3 – Danos ao meio ambiente no DF em 2001, por UC. Fonte: Ministério Público do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Distrito Federal e Territórios - Prodema.

Dentre as unidades de conservação – UC – que se sobrepõem estão muitas de uso mais restrito do que a APA, como a RESEC Águas Emendadas e Parque Nacional de Brasília. Essa também parece ser a interpretação atual do MMA, até pelo novo desenho que refez para a APA-PC, que ocupa espaço de 65,72 % do território do DF, mais o município de Planaltina de Goiás, e parte de Águas Lindas de Goiás, conforme mostra a Figura 4, perfazendo 507.070 ha. Os espaços marcados em verde mais claro são os que se tornaram protegidos pela APA, somados às áreas mais escuras – em tons verde, roxo e azul – que já representavam outras unidades de preservação, federais e distritais, antes da criação da APA do Planalto Central.

O des
disfunções in
como a inope
Em u
do PDOT, co
instrumentos
Tanto
os conselhos
principalmen
em relação a



a, é a série de
o Estado, bem
ntre outros).
a inoperância
issividade dos
al.
e papéis, entre
Os conselhos,
ordinação real
onservador no

debate da gestão ambiental, pois esse espaço é considerado relevante fórum de participação e deliberação pela sociedade.

Nesse contexto, o conceito de participação, a aposta no cidadão como ator central, não se efetiva. Ao contrário, instituições como Audiências Públicas, Zoneamento, Avaliação de Impacto Ambiental, Planos de Manejo, PDOT, além de inúmeras pesquisas, reuniões com a população que resultam pouco mais do que a legitimação dos processos burocráticos, não exatamente participativos nem decisivos em favor da maioria.

O grau de participação, limitado por fatores que vão desde a necessidade de recursos, de transporte, de formação para ação, de acesso às informações, de organização de grupos, de motivação, dentre outras, é também fator determinante para as disfunções.

O movimento ambientalista no DF é bastante amplo para o tamanho da região, contando com boa quantidade de ONG's (próximo de 150, segundo o Fórum das ONG's Ambientalistas do DF e Entorno). Conta também com grau de organização e profissionalização diferenciadas. No entanto, os resultados obtidos não apontam mais do que para a preservação de parques na área tombada, e algumas resistências em torno de áreas de preservação, com grandes dificuldades. Os resultados na periferia do Plano Piloto (região central) apontam sérios danos ambientais em Unidades de Conservação e nos corpos d'água.

Desse modo, a gestão ambiental no DF é marcada por dois aspectos opostos na política ambiental brasileira: ao mesmo tempo em que apresenta uma extensa malha institucional, conselhos, presença de ONG's, grande parte da área protegida legalmente, por outro lado, enfrenta problemas com a falta de integração e articulação dessas mesmas instituições.

Como a região sofre com problemas comuns a outras onde a política ambiental não se institucionalizou, a alternativa de passar parte do licenciamento e fiscalização ao Ibama, com a criação da APA-PC, veio como tentativa de corrigir danos ambientais evitáveis, no entendimento dos idealizadores da intervenção. No entanto, a perspectiva é de continuidade da sobreposição de órgãos e funções, conforme argumentamos. Isso se deve a dois motivos básicos:

- primeiro, porque o poder público federal parece não estar disposto a quebrar a lógica da intervenção político-administrativa, sem adentrar no aspecto dos conflitos sociais;
- em segundo lugar, porque a concepção de intervenção na ponta executiva não guarda sentido e lógica nem com a própria política ambiental, pois o Governo Federal passa a fazer papel executivo, de fiscal, em vez de coordenador. Barra-se, inclusive, a noção consagrada e que parece ser consenso, que é o princípio da subsidiaridade.

4 – Discussão e considerações finais

Acreditamos que quebrar a lógica de intervenção do tipo tratado no exemplo passaria por investir na coordenação interinstitucional^x antes de se optar por solução idealizada a partir de novas instituições ou arranjos administrativos.

Na perspectiva aqui proposta, um caminho a ser pensado seria uma maior centralização federal^{xi} – que chamamos de federalização –, baseada na matriz teórica aqui representada pelo pensamento de Mannheim. Seria um enfoque no plano das políticas públicas e da institucionalização de procedimentos a partir de regras aplicáveis nacionalmente. Com isso se apontaria para a redução do espaço para que Legislativo e Executivo distritais implementem medidas de interesse de grupos de poder locais (MANNHEIM, 1950) como forma de fortalecer o sentido institucional dos instrumentos da PNMA. A parte executiva continuaria com o poder local, subsidiada e não em total autonomia.

O fato de o nosso país ainda não se completar enquanto República, havendo grandes desequilíbrios entre as unidades federadas e entre classes sociais não tem sido considerado no momento de transpor modelos econômicos e de regulação a partir de países centrais, apesar da

oposição a este tipo de prática ter sido feita, por exemplo, por Celso Furtado (FURTADO, 1974).

Um enfoque a partir dos conflitos parece ser uma resposta a indagações acerca da lógica de funcionamento do sistema econômico, que legitima a apropriação dos recursos por poucos e não caminha para a efetivação de alternativas sustentáveis.

Ademais, parece difícil que a problemática ambiental alcance, por iniciativa própria dos diversos atores, grau maior de prioridade em relação a outros fatores de sobrevivência ou conforto (sociopolíticos), exceto em casos isolados. Isso porque, no âmbito das relações sociais, um conceito geral e abstrato não se sobrepõe a outros, mais concretos e sensíveis a vontades e valores específicos dos indivíduos, exceto por imposição de outras vontades hierarquizadas e valores mais fortes e arraigados na sociedade (MANNHEIM, 1950/1972). Isso nos leva a admitir a fragilidade de mecanismos e instrumentos que partem de uma idealização ancorada apenas na discricionariedade dos agentes econômicos, nas vontades e na consciência individual para a mudança de atitudes dos indivíduos.

Medidas adotadas nos países centrais asseguram rumos para uma série de políticas cuja ausência, no Brasil, influencia de modo determinante as limitações e os resultados da PNMA. Naqueles países, diferentemente daqui, várias questões foram já resolvidas ou encaminhadas com a presença do *Welfare State*, por exemplo: situação fundiária com controles do acesso à terra; acesso à moradia; zoneamento por políticas ou práticas históricas; acesso a serviços públicos; controles e técnicas de distribuição da renda; condições de vida em pequenas cidades; planejamento nacional dos grandes sistemas – infra-estrutura viária, transporte, energia, recursos naturais. Aqui, isso está justamente na base dos conflitos.

As instituições consolidadas, somadas a um determinado equilíbrio de acesso aos direitos individuais e coletivos, nos países centrais, também indicam a superação de etapas do desenvolvimento ainda pendentes aqui. Uma dessas etapas é justamente o fato de aqueles países terem experimentado algum tipo de centralização, tendo o foco em políticas públicas na área social.

Uma vez que, no Brasil, essas condições não estão dadas, não há de se esperar que uma política de meio ambiente possa integrar ações e instituições cujas decisões e efeitos partem de interações sociais que envolvem todas essas áreas. Tornam-se bastante frágeis princípios como ações "transversais" junto a instituições, valores e vontades diferentes das demais áreas do espaço público ou privado. Também, a aposta em um "cidadão mais consciente" é incapaz de produzir efeitos frente à lógica imposta pelas relações econômicas, dado que estas são determinadas por organizações, não por indivíduos.

Uma conclusão da pesquisa é que os instrumentos da PNMA precisam ser repensados em função das falhas e disfunções que apresentam, bem como devido à sua permissividade diante de interesses do poder de um ou de outro agentes econômicos. Ponderamos que as disfunções institucionais na PNMA resultam dos conflitos entre agentes em processo de contínua legitimação de interesses. Nesse sentido, entendemos que três fatores principais contribuíram para que isso ocorresse:

- a fragilidade das condições de aplicação dos mecanismos de intervenção, no que se refere aos conflitos sociais – essencialmente entre o poder econômico de grupos organizados em torno de interesses particularizados frente às comunidades de indivíduos desorganizados e desprovidos de formação para a ação, de recursos financeiros e de informação no mesmo plano dos grupos;
- a ausência sistemática de uma representatividade da comunidade nos processos de tomada de decisão – há um círculo fechado na representação dos conselhos em torno do governo local e dos grupos de poder nas instituições representadas, inclusive os legislativos. Tais conselhos chegam a ser apenas apêndice dos executivos;
- a ausência de articulação, integração, coordenação, enfim, dos órgãos governamentais, juntamente com a crença na auto-suficiência das instituições e de medidas administrativas isoladas, que desconsideram os conflitos.

Acreditamos, então, que a participação (no sentido de Mannheim, diferente da arregimentação) de parcelas mais pobres das sociedades não se realiza, para a questão ambiental, senão por intermédio de ações coordenadas de instituições fortes.

Nesse contexto, estamos de acordo com Olivier Godard de que a "*gestão integrada é uma utopia mobilizadora*" (GODARD, 1997, p. 202). Esta também é a mensagem que extraímos da leitura de Mannheim. Por outro lado, as concepções correntes, que se auto-intitulam essencialmente democráticas, mostram-se incapazes de efetivar o mínimo que idealizam para o que chamam de sustentabilidade. Prevalecem medidas apenas corretivas a legitimar externalidades e suas conseqüências sociais.

Acrescente-se, ainda, que o fortalecimento dos atores, entendidos de maneira coletiva, pela via representativa, poderia ocorrer a partir dos conselhos. Tornando-os mais deliberativos do que consultivos. Ainda assim, restaria a necessidade de se buscar a redução das desigualdades entre os atores, coisa que, como se sabe, está fora do âmbito da questão ambiental e por isso parece clara a necessidade de efetiva atuação institucional, com a finalidade de conter *lobbies* e legitimações não-concebidas pela legislação.

Seria uma outra maneira de intervenção, tendente não a impor medidas político-administrativas ou protecionistas *a posteriori* dos conflitos, mas, sobretudo, de reconhecê-los e de dotar o Estado e os diversos atores sociais de condições institucionais também legítimas para mitigar, com visão sociopolítica aberta, os conflitos de interesses.

Notas de texto

ⁱ Acreditamos ser oportuno diferenciar o planejamento que guarda o mesmo sentido de planificação (*planning*), em Mannheim, entendido como um nível de planificação das grandes instituições das sociedades – com destaque para a burocracia - e a sua relação com as pessoas, do outro sentido dado ao planejamento. Este se refere a ações pontuais ou estratégicas de corporações ou agentes públicos no cumprimento de uma tarefa ou objetivo concreto e inerente ao processo de tomada de decisão. Mannheim ocupa-se essencialmente em idealizar o primeiro tipo, ao passo que Hayek ocupa-se essencialmente em rejeitar o primeiro e admitir o segundo tipo de planejamento.

ⁱⁱ Ao tratar da coordenação das instituições Mannheim não se ocupa em definir de forma exata, cabal, o termo. Por vezes usa-o em seu sentido consagrado, de arranjo, organização metódica de coisas dispostas segundo regras e padrões determinados, quando refere-se às organizações. Mas, essencialmente, ocupa-se da coordenação institucional enquanto "técnica social" colocada em nível acima da coordenação executiva de entidades. Trata-se de coordenar as funções (que são as instituições em última instância – ver a noção de instituição na nota 4) para as quais as organizações se estabeleceram. Tal coordenação institucional não é direta, e sim o resultado de interações sociais entre organizações, grupos, indivíduos, classes, a partir da atuação do Estado.

ⁱⁱⁱ Adotamos aqui a noção de instituição proposta por Durkheim: "*As instituições não se estabelecem por decreto, mas resultam da vida social e limitam-se a traduzi-la por símbolos aparentes. A Estrutura [organizacional] é a função cristalizada, é a ação que se tornou hábito e se cristalizou*" (DURKHEIM, 1887, in DIAS e CASTRO, 1980, p. 66).

^{iv} Friedrich August Von Hayek (1899-1993) nasceu em Viena, numa família de cientistas e professores acadêmicos. Em 1974 ganhou o Prêmio Nobel de Economia. Foi um dos expoentes da "Escola Austríaca de Economia" e um dos mais importantes pensadores e ativistas liberais do século XX. A partir dos anos 40 passou a ser respeitado pelas novas visões que trouxe ao pensamento liberal, nos campos jurídico, político, filosófico e econômico. Publicou uma série de obras sobre os referidos temas e exerceu forte influência em movimentos políticos e sociais desde então. Lecionou em Viena, Londres, Cambridge – onde conviveu com Keynes, e Chicago. Hayek mostra ser defensor das idéias liberais de Locke, Montesquieu, Smith e Mill e declara-se seguidor de D. Hume, E. Burke e L. Mises. Marca em seu pensamento a rejeição da intervenção do Estado nas relações de mercado e ao planejamento central. Em sua obra mais recente - *A Arrogância fatal: os erros do socialismo* (1989) - considera que a história comprovou as suas previsões. É também o que entendem seus seguidores.

^v "O Estado e o mercado são as duas instituições responsáveis pela coordenação dos sistemas econômicos no capitalismo contemporâneo. Quando ocorre uma crise econômica de grandes proporções como ocorreu nos anos 30 e voltou a ocorrer nos anos 80, sua origem, provavelmente, estará no mau funcionamento de uma dessas duas instituições." (BRESSER PEREIRA, 1996. p. 5).

^{vi} Karl Mannheim (1893-1947). Nasceu em Budapeste, onde iniciou os estudos, seguindo-os em Berlim. Lecionou nas universidades de Heidelberg e Frankfurt, Alemanha. Transferiu-se para a Inglaterra, após a tomada do poder pelos nazistas, na Alemanha, em 1933. Lecionou na *London School of Economics*. Sofreu influência predominante de pensadores como Marx, Lucács e Weber. Para ele, a mudança sociopolítica deve ter como fator principal a tomada de consciência das massas lideradas pelos intelectuais, a *intelligentsia* (MANNHEIM, 1973, p. 19). Ocupou-se de pensar como a intervenção do Estado poderia favorecer a democracia, o que procurou mostrar em várias obras. Foi fundador da Sociologia do Conhecimento. Em seus últimos anos voltou o olhar para os acontecimentos que levaram ao extremo das ditaduras e guerras e, ao mesmo tempo, tentou compor uma síntese entre a concepção democrática e o planejamento, para evitar tais adventos.

^{vii} Ao tratar da coordenação das instituições Mannheim não se ocupa em definir de forma exata, cabal, o termo. Por vezes usa-o em seu sentido consagrado, de arranjo, organização metódica de coisas dispostas segundo regras e padrões determinados, quando refere-se às organizações. Mas, essencialmente, ocupa-se da coordenação institucional enquanto "técnica social" colocada em nível acima da coordenação executiva de entidades. Trata-se de coordenar as funções, que são as instituições em última instância – ver nota 3 e Durkheim, (1887/1980), para as quais as organizações se estabeleceram. Tal coordenação institucional não é direta, e sim o resultado de interações sociais entre organizações, grupos, indivíduos, classes, a partir da atuação do Estado.

^{viii} Thorstein Veblen (1857-1929) escrevia sobre o papel das instituições, ao final do século XIX e início do século XX, mais no campo da economia política e em contraposição aos preceitos da economia neoclássica que estava se fundando. Semelhante ao que pensava Durkheim, Veblen concebia as instituições relacionadas aos hábitos, regras e à sua evolução, contrariamente ao que os neoclássicos defendiam - estes centravam-se na idéia de racionalidade das relações econômicas. Para Veblen (in CONCEIÇÃO, 2000) os componentes definidores das instituições estão vinculados a processos históricos e a relações humanas nos diversos setores, influenciando nas questões econômicas enquanto processos não puramente racionais, mas marcados por interesses.

^{ix} A Ride foi criada por Lei Complementar nº 94, de 1999 e regulamentada pelo Decreto nº. 2.710, de 04 de agosto de 1999, alterado pelo Decreto nº. 3.445, de 4 de maio de 2000. Conta com 22 municípios, nos Estados de Goiás e Minas Gerais, mais o Distrito Federal.

^x Referimo-nos aqui às instituições no sentido de Durkheim, conforme nota nº 3. Então, semelhante ao que se faz no SUS e na área de educação, cabe à União a iniciativa de legislação, ditar regulamentos, controlar e elaborar políticas públicas. Isso não impede a participação. Ao contrário, retira o poder de grupos locais favorecidos por fazer escolhas, desvios e outras medidas de interesse não-coletivas.

^{xi} Cabe esclarecer que, se toda participação do Estado é intervenção nas relações de mercado, tanto o tema centralização quanto a intervenção no sentido aqui utilizado, guardam significado diferente daquele que todos os defensores da democracia rejeitam – que é a intervenção do poder federal nos entes federados. No caso de Estados federativos, como o nosso, **a centralização recebe também o nome de federalização**, o qual é o sentido que damos ao termo. A noção de centralização, ou federalização, aqui tratada não admite a menor forma totalitária de intervenção. Conforme definido anteriormente, o termo refere-se a trazer para o âmbito da União parte das atribuições delegadas a outros entes pela legislação suplementar.

5 – BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri. **Quatro teses sobre políticas ambientais ante os constrangimentos da globalização**. 2002. Disponível em: www.mma.gov.br/port/sca/ppg7. Consulta em 19/04/05.

_____. **Externalidade ambiental e sociabilidade capitalista** – in CAVALCANTI, Clóvis (Org.): *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo/Recife: Cortez/Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

ALONSO, Ângela e COSTA, Valeriano. **Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no**

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX** (*The Long Twentieth Century, 6 Mead Street, London, 1994*). São Paulo: Contraponto/UNESP, 1996.

BAREMBLITT, Gregório F. **Compêndio de análise institucional e outras correntes**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1996.

BORINELLI, Benilson. **Instituições e política ambiental: notas teóricas e metodológicas**. Trabalho apresentado no Primeiro Encontro da Annpas. 2003. 51p. www.annpas.org.br.

BRASIL – MMA. **Agenda 21 brasileira - ações prioritárias**. Brasília: Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, 2002 a. 167 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1996.

_____. **Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública**. In *Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.): Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15. Disponível em bresserpereira.org.br. Consulta em 27 de março de 2005.

CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro e OLIVEIRA, José Antônio Pupim de, (Organizadores). **Meio ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós Rio-92**. São Paulo: Estação Liberdade/ISA/FGV, 2004 . 2ª edição.

CONCEIÇÃO, Otávio A. Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

2001. 228 p.

CUNHA, Luiz Henrique e COELHO, Maria Célia Nunes. **Política e Gestão Ambiental**. In GUERRA, A. J. T., e CUNHA, S. B Orgs. – **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DISTRITO FEDERAL – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial**, versão 2000. Brasília: SEDUH/GDF, 2001.

DURKHEIM, Émile. **Aula inaugural do curso de Ciências Sociais** – Bordeaux, 1887 - in DIAS, Edmundo F. e CASTRO, Anna Maria de. Rio de Janeiro: **Introdução ao pensamento sociológico**. Eldorado, 1980.

_____. *The Division of Labor in Society* (1893). [Excerpt from Robert Alun Jones. Emile Durkheim: An Introduction to Four Major Works. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc., 1986. Pp. 24-59.]. Disponível em <http://www.relst.uiuc.edu/durkheim/Summaries/dl.html>. Consulta em 07/04/05.

FERREIRA, Leila da Costa. **Brazilian Environmental Sociology: a provisional review**. Revista Ambiente e Sociedade – Ano V – nº. 10. Campinas, 2º Semestre de 2002.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GODARD, Olivier. **A Gestão Integrada dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação**. In: Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental, VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques. São Paulo: Cortez, 2000.

HAYEK, Friedrich August. **O Caminho da servidão (*The Road to Serfdom, 1944*)**. São Paulo: Instituto Liberal, 1984 – do original da edição 1977 pela ed. Globo.

_____. **Direito, Legislação e Liberdade (*Law, Legislation and Liberty, vol. I(1973), II(1979) e III(1982)*, *The University of Chicago Press*,).** São Paulo: Visão, 1985.

HOBBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos – o breve Século XX: 1914 – 1991 (*Age of extremes: the short twentieth century: 1914/1991*, Panthen Books, 1994)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2ª edição 2003.

KETTLER, David; MEJA, Volker; STEHR, Nico. **Karl Mannheim**. Ellis Horwood e Tavistock Publications. London, 1984.

KLOSTERMAN, Richard E. *Arguments For and Against Planning*. Publicação original em "Susan Fainstein and Scott Campbell's Reading and Planning Theory", 1996, com permissão de "Tawn Planning Review", vol. 56, nº 1, pp. 5-20, 1985. Disponível em www.urban.nyu.edu/courses/p112660/klosterman.pdf.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MANN, Peter H. **Métodos de Investigação Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

MANNHEIM, Karl. **Diagnóstico do Nosso Tempo** (*Diagnosis of Our Time: Wartime Essays of Sociologist*. Routledge and Kegan Paul Ltd, London, 1954). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

_____. **Liberdade, poder e planificação democrática** (*Freedom, Power & Democratic Planning*. Routledge & Kegan Paul LTD, London, 1951). São Paulo: Mestre Jou, 1972.

_____. **Man and Society in an Age of Reconstruction**. Harvest Book, New York, 194_? (O homem e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 1962).

MAY, Peter; LUSTOSA, Maria Cecília e VINHA, Valéria da. **Economia e meio ambiente – teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2003.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da "sociedade do trabalho"**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

Organização das Nações Unidas. **Agenda 21** - Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: ONU, 1992.

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

_____. **Estratégias de transição para o Século XXI – desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Estúdio Nobel - FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SANTOS, Gesmar Rosa dos. **Coordenação e planejamento em Karl Mannheim como suporte à leitura da política ambiental brasileira**. Dissertação de mestrado. Universidade Católica de

Brasília, 2005.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade.**
São Paulo: Cortez, 2005.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil.**
Tese de doutoramento, Universidade de Brasília/CDS. Brasília, 2003.