

Governança e sustentabilidade das políticas públicas ambientais: processos e atores

Alberto Teixeira da Silva

As políticas públicas contemporâneas constituem processos decisivos de governança e sustentabilidade. Este artigo se orienta a partir das múltiplas análises definidas por este marco referencial. Com efeito, a aceleração da globalização e a consequente intensificação dos processos de interdependência ecológica, tem forjado mudanças significativas na teoria da governança. Como um dos aspectos analíticos de arcabouço de investigação, a dimensão da problemática ambiental extrapolou as fronteiras territoriais e criou espaço para a constituição de novos atores e estratégias, para além do controle e atuação dos Estados-Nacionais, tornando o sistema mundial mais complexo e multipolar, concorrendo para a formação de uma esfera pública ambiental global. Como afirma a Comissão para Governança Global, “governança não se confunde com governo”, quando até se fala numa “governança sem governo” (Rosenau, 2000), isto é, com as ações meramente governamentais. Todavia, transformações nas últimas décadas tiveram um ator praticamente exclusivo na gestão da governança: Estado. Todavia, com o processo de globalização da sociedade civil, amplia-se consideravelmente a esfera pública, no sentido de modelagem de novos espaços de democratização dos processos de decisão e gestão. O monopólio do Estado é rompido este precisa compartilhar o poder com outros atores. Uma análise do papel e atuação da sociedade civil organizada permite aprofundar um dos aspectos mais relevantes na dinâmica da esfera pública e, por conseguinte, da democratização da governança: a organização e mobilização de Ongs em redes sociais em diversos níveis hierárquicos, como atores sócio-políticos significativos na contemporaneidade. Embora o chamado 'terceiro setor' não seja uma questão inteiramente nova, em contraposição ao Mercado (primeiro setor) e ao Estado (segundo setor), o fato é que as Ong's como expressão da emergente sociedade civil, tem alcançado um espaço significativo de ação e legitimidade sócio-política frente aos desafios da realidade contemporânea, notadamente questões ambientais, direitos humanos, migrações, educação, saúde, questões de gênero, etc. A atuação das Ong's nos diferentes níveis (regional, nacional e global) tem ousado pela capacidade de pressionar e influenciar decisões importantes no âmbito de negociações domésticas e transfronteiriças, em alguns casos, tendo uma importância capital em desdobramentos futuros. Do ponto de vista quantitativo e qualitativo, as Ong's vão cada vez mais expandindo suas atividades e conexões, sendo muito comum a associação de Ong's em redes que aumentam sua eficácia e campo de atuação. O fato novo é que as Ong's estão muito presentes nas negociações e implementação de ações locais e globais.

Neste sentido, as últimas décadas do século XX foram marcadas pela intensificação dos processos de globalização, com profundas mudanças e largos desafios para as coletividades humanas. Ao lado da ciência e dos avanços tecnológicos que estão revolucionando os modos de vida, modelando identidades e estabelecendo novos padrões de sociabilidade, agravam-se os problemas derivados da expansão do capital sob a égide da mercantilização mundializada: degradação ambiental, aumento da pobreza, desequilíbrios populacionais, violação de direitos humanos; configuram um cenário complexo para a gestão do futuro. Com o recrudescimento do conflito nuclear e riscos de guerras que ameaçam a estabilidade e a paz mundial, o problema da governança local e global se coloca como questão essencial neste século XXI.

Num primeiro plano de análise, é útil refletir em que contexto histórico emerge a temática da governança como preocupação da comunidade internacional. Assim como o conceito de globalização, o problema da governança ainda carece de uma clara fundamentação epistemológica e reflexão histórica acerca das mudanças na configuração do poder mundial. Não obstante o fato de ter sido posta em moda pelas instituições de Bretton Woods – Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional - FMI, no início da década de 1990; os dilemas suscitados pela governança nos parecem absolutamente relevantes para compreender a evolução e possibilidades para a construção de uma ordem mundial mais justa e solidária. A questão ambiental é emblemática para uma discussão dos atores, estratégias e rumos do sistema internacional - que hoje constitui efetivamente um sistema global, e a noção de governança tem o mérito de reconhecer a complexidade do sistema.¹

Essa discussão vem ganhando força nos fóruns internacionais, sendo bastante sensível em relação à problemática do meio ambiente, ao alcance da paz e segurança mundial. Não se trata de governo mundial, com poderes coercitivo e altamente centralizado, uma espécie de *Leviatã global*, não condizente com os valores democráticos de liberdade e participação. Aquilo que está sendo posto como governança, no nível geral; “Diz respeito à criação e o funcionamento de instituições sociais (no sentido de” regras de jogo “que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação em um mundo constituído por atores interdependentes”.²

Neste sentido, a compreensão do processo de governança amplia o debate sobre os mecanismos de participação dos atores no cenário internacional, envolvendo segmentos diversos, tais como o sistema das Nações Unidas, FMI, Banco Mundial, GATT-WTO, regimes internacionais setoriais, atores distintos que representam o mercado, e a crescente participação de setores da sociedade civil, como as ONGs, que cada vez mais assumem um papel estratégico na implementação de políticas ambientais no nível local, regional, nacional e global; contribuindo para a conformação da política cívica mundial.³

Dentre os referenciais da construção de uma governança global, destacam-se as atividades da *Comissão para a Governança Global*, um grupo independente, formado por 28 líderes e intelectuais de diversas partes do mundo. A tarefa deste grupo tem sido sugerir caminhos e alternativas para a construção de uma comunidade global. O trabalho de dois anos e meio desta comissão resultou num livro intitulado “Our Global Neighborhood” (Oxford University, 1995), publicado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas, sob o título de “Nossa Comunidade Global”. Manifestando a tese de que não há alternativa senão trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo para criar um mundo melhor, esta comissão estabeleceu o conceito de ‘governança’ como sendo: “A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e

¹ MILANI, Carlos. *Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia*. Centro de Estudos Konrad Adenauer-Stiftung, Pesquisas Nº 16. São Paulo, 1999

² YOUNG, Oran. *International governance: protecting the environment in a stateless society*. Ithaca: Cornell University Press. 1994

³ WAPNER, Paul. *Environmental activism and world civic politics*. New York: State University Press. 1996

regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições”.⁴

O desafio da governança global nos seus diferentes aspectos tem a ver com a gestão presente e futura do planeta, isso representa a necessidade de uma visão sistêmica e abrangente dos problemas que afetam a humanidade. No cenário complexo das relações internacionais contemporâneas, um estudo sobre os mecanismos de regulação no setor ambiental ganha amplitude e se coloca como temática instigante, face aos desafios colocados pela ameaça da continuidade de vida no planeta.

A questão ambiental tem se tornado, nas últimas décadas, parte constitutiva da agenda política mundial, pela importância vital que os sistemas ecológicos desempenham na esfera da produção e reprodução do modelo de desenvolvimento dominante. Indo mais longe, na perspectiva da sustentabilidade, a variável ambiental-ecológica restringe as atividades modernas industriais ou aquelas que comprometam um desenvolvimento contínuo e duradouro. A relevância da problemática ambiental para a reflexão sobre a governança global deriva de um conjunto de fatores complexos e interligados. É notório e cristalino o caráter transnacional da problemática ambiental, visto que os danos ambientais transbordam o local e o nacional, rompendo estruturas territorialmente delimitadas, passando a fazer parte de responsabilidades globais, o que implica na costura de arranjos políticos sólidos e suficientemente harmônicos, comprometidos com as futuras gerações (solidariedade diacrônica), além de uma visão multidimensional da problemática do desenvolvimento como um todo. A consciência individual ou coletiva oriunda da ‘revolução do meio ambiente’ molda-se para uma nova forma de pensar e agir, uma nova atitude diante dos riscos derivados da poluição e consumismo desenfreado. A finitude dos recursos naturais, conjugado com o crescimento econômico sem limites, apresentados como alerta pelo relatório do Clube de Roma e o Relatório Meadows – *The Limits to Growth*, 1972; impactaram eventos e políticas posteriores, abrindo espaço para um pensamento mais crítico, holístico e uma ação política e coletiva mais abrangente.

O caráter multidimensional da crise ecológica e a complexidade das negociações políticas em torno de interesses comuns – clima, qualidade de vida, alimentos, etc., desencadeia questionamentos sobre a legitimidade dos atores. A agenda da governança envolvendo uma pluralidade de atores, com percepções, representações e racionalidades distintas, na resolução dos conflitos ambientais; tenciona referenciais estabelecidos, amplia e moldura dinâmicas democratizantes na esfera pública. Alarga-se o campo de ação e participação coletiva dos segmentos da sociedade em geral. Assim é que em diferentes momentos de uma negociação, atores podem concordar ou divergir e, dependendo das circunstâncias, podem estabelecer acordos de cooperação que propiciem uma ação conjunta. As redes de comunicação, responsabilidades e parcerias, tornam-se estratégias eficazes de alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo, além de serem ferramentas inteligentes legadas pela globalização informacional, neste turbulento cenário acelerado pelas inovações tecnológicas.

Por outro lado, os critérios de promoção da governança global, passam também pela ação política frente às incertezas que gravitam sobre o presente e o futuro da biosfera – uma ação sobre os riscos manufaturados.⁵ Decisões devem ser adotadas preventivamente,

⁴ NOSSA COMUNIDADE GLOBAL. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro. 1996.

⁵

GIDDENS, Anthony. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, David (Org.) Reinventando a esquerda. São Paulo. 1997

sem que haja ainda elementos científicos suficientes. O chamado *Princípio da Precaução* exprime a necessidade de agir com base em incertezas, para evitar conseqüências maléficas derivadas dos riscos da modernidade insustentável. A criação em 1988 pela Assembléia Geral da ONU, do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática - IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) foi um sinal de alerta para os líderes mundiais quanto à seriedade da mudança do clima global. O caráter evolutivo e cumulativo de idéias, problemas e intervenções públicas é uma marca característica da questão ambiental, e o sentido do desenvolvimento sustentável como transformação social constitui um desafio permanente da governança. Ao lado da globalização econômica e dos fluxos financeiros, a aceleração dos fluxos ambientais, sobretudo aqueles disseminados pela mídia e pelos movimentos da sociedade civil mundial, adquirem um significado particular na conformação de uma agenda positiva para a governança do desenvolvimento. A socialização de idéias, projetos, iniciativas e experiências que promovam a sustentabilidade planetária, canalizados pelas tecnologias informacionais de ponta, como a Internet e as *networks*, conspiram a favor de uma outra ordem global, menos excludente e mais solidária. Um processo de governança democrática exige a participação de indivíduos e coletividades, exigindo, portanto, divisão de responsabilidades e cumprimento de acordos estabelecidos, objetivos difíceis de serem alcançados face as assimetrias de poder, sobretudo quando se leva em conta as tensões entre países no eixo Norte-Sul, ainda que muitos avanços tenham sido alcançados.

Sendo um processo complexo e multifacetado, a governança – nos diferentes níveis de análise (local, regional, nacional e global), comporta inexoravelmente uma multiplicidade de atores e atuações no campo da representação social, racionalidade econômica e ação política, que definem diversas estratégias, de acordos com os objetivos e resultados que são esperados, segundo a lógica dos agentes diretamente envolvidos. As tensões e interações provocadas pela aceleração dos processos de globalização cresceram imensamente nas últimas décadas, invadindo outros campos da vida do homem. Estes processos afetam indistintamente a economia, políticas, relações sociais e pessoais, mentalidades, intimidades; forjando novos padrões de sociabilidade e comunicação entre pessoas, comunidades, nações e relações transnacionais. A sociedade global emergente está se tornando numa sociedade complexa, aberta, transfigurada pelas rápidas transformações advindas da compressão tempo-espço. Neste sentido, como as tendências apontam para uma maior complexidade do sistema micro e macro-social, os atores e as estratégias adotadas também acompanham esse movimento.

Ancorado numa visão multidimensional da sustentabilidade, urge que se estabeleçam políticas com a participação dos múltiplos atores da esfera pública (governos, sociedade civil, empresários). O debate público em torno da sociedade, economia, política, ecologia, cultura, tem desencadeado um conjunto de preocupações relativas à sustentação da biosfera e possibilidades de segurança humana no mundo globalizado. O impasse ecológico pode ser colocado como problema transversal, fluindo no âmago da lógica e princípios da sociedade capitalista. Nestes tempos de agravamento das condições climáticas do planeta e perspectivas sombrias projetadas pelos cientistas do IPCC sobre os efeitos devastadores do aquecimento global; a crise do modelo de produção e consumo atual coloca em xeque de forma aberta e radical o projeto de modernidade baseado no progresso técnico e material ilimitado, construído a partir do século XV, com os grandes descobrimentos e expansão ultramarina dos países colonizadores, impulsionada pelo paradigma cartesiano que estabeleceu as bases da ciência moderna.

Na arena pós-eleitoral brasileira desenha-se um dos dilemas vitais da contemporaneidade: afinal, precisamos da retomada do crescimento econômico ou de uma política de desenvolvimento que atenda os pressupostos da sustentabilidade, na perspectiva de conciliar produção econômica, prudência ecológica, democracia, diversidade cultural e justiça social? A agenda da sustentabilidade vem se configurando desde a década de 1970, com a realização da Conferência de Estocolmo, a primeira da ONU sobre Meio Ambiente (*United Nations Conference on the Human Environment*), realizada em 1972, como marco da governança ambiental contemporânea em escala planetária. Foi, de fato, o primeiro grande esforço de caráter global, envolvendo os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, tendo em vista um diagnóstico bastante preocupante que apontavam para a deterioração crescente dos ecossistemas e degradação das condições da biosfera. Este acontecimento político representou, em grande parte, o resultado das forças do ambientalismo e do caldo de cultura dos tempos rebeldes, que marcaram a década de 1960.

A compreensão do paradigma da sustentabilidade passa de forma inevitável pela perspectiva complexa e multidimensional. A sustentabilidade planetária, não por acaso, aparece em primeiro lugar: trata-se de uma questão vital para a manutenção da vida terrestre, medidas de caráter global que extrapolam as fronteiras territoriais estatais, notadamente redução na emissão de gases que contribuem para o aquecimento da terra, diminuição dos desmatamentos, aproveitamento da biodiversidade com base na difusão de tecnologias direcionadas para uma nova matriz produtiva e preservação do patrimônio biogenético.

A sustentabilidade cultural se expressa na pluralidade dos grupos sociais e no reconhecimento da diversidade de ações e comportamentos dos diversos segmentos que formam uma determinada sociedade. A sustentabilidade social aponta para uma melhor distribuição de renda, diminuindo desigualdades e elevando a qualidade de vida das pessoas. A universalização dos direitos sociais e o acesso à bens e serviços públicos são condições objetivas para medir o avanço da cidadania num contexto de democratização da ordem pública. Dentre os desafios da sustentabilidade social estão às ações promotoras de inclusão de segmentos marginalizados, alternativas de produção e geração de renda e combate à fome.

A sustentabilidade política passa necessariamente pela construção da cidadania, se resumindo em dois objetivos: a democratização da sociedade e a democratização do Estado. A dimensão institucional da sustentabilidade do desenvolvimento requer, por sua vez, uma engenharia que modele instituições segundo desenho coerente e funcionalmente adequado às exigências modernas de eficiência, capacidade de regulação e instrumentos de planejamento. O caráter abrangente da sustentabilidade propicia diferentes ângulos de percepção da realidade, lapidando situações específicas e propondo mudança de rumos nas políticas de desenvolvimento.

Certamente o Brasil precisa voltar a crescer, o que é necessário e urgente, mas não é condição suficiente para garantir um padrão societário que promova a inclusão dos segmentos mais vulneráveis e em situação de risco, gere empregos saudáveis e de qualidade, distribuindo renda e restaurando o equilíbrio entre homem e natureza. Afinal, não seria este o ideal de um Brasil próspero e desenvolvido?

No entanto, o crescimento econômico não pode ser perseguido como panacéia para os graves problemas nacionais. Como disse Celso Furtado, um dos mais brilhantes economistas brasileiros: “só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com crescimento econômico, no mais das vezes resultado de mera modernização

das elites – ali onde existir um projeto social subjacente”. Por vezes, os arautos do neoliberalismo proclamam o crescimento econômico sustentável (sic!) como inexorável caminho rumo ao progresso material e inserção mundial.

A racionalidade econômica dominante tem uma visão mercantil voltada para a acumulação de riqueza, que não garante o bem-estar coletivo, pois é o uso que uma coletividade faz de sua riqueza, e não a riqueza em si, que é o fator decisivo e essencial. A atribuição do Prêmio Nobel da Paz de 2006 ao bengalês Muhammad Yunus e seu Banco (*Grameen Bank*), pioneiro na implementação do microcrédito para pessoas em extrema pobreza, mostra como uma arquitetura sócio-financeira pode estar a serviço de uma economia solidária, subvertendo a lógica da apropriação pela lógica da repartição do capital social, onde a riqueza se torna instrumento de promoção de cidadania e motor de dignidade humana.

A sociedade brasileira já conheceu fases de crescimento econômico acelerado no início da década de 1970, onde se pregava que o bolo deveria crescer para depois distribuir a riqueza. Esta aventura deixou um rastro de estagnação produtiva, perversidade social e degradação ambiental sem precedentes na história recente do Brasil. Neste período, a Amazônia foi alvo emblemático da ideologia desenvolvimentista que pregava o crescimento a qualquer custo, onde as florestas eram tidas como obstáculo ao desenvolvimento regional e nacional. Sabemos do curso desse processo destrutivo, que infelizmente ainda estamos submetidos.

O desafio brasileiro no mundo globalizado consiste no aproveitamento de suas vantagens comparativas (recursos hídricos, biodiversidade, multiculturalismo, energias renováveis, etc.), subordinando o crescimento da economia ao modelo de sociedade igualitária, onde sejam forjados novos padrões de sociabilidade humana pautada na democratização dos espaços públicos e satisfação das necessidades básicas da população. A Amazônia brasileira (que representa 70% da Amazônia sul-americana) detém a maior bacia hidrográfica do mundo e concentra 20% de toda a disponibilidade de água doce do planeta.

As florestas tropicais brasileiras são consideradas imensas fronteiras de megabiodiversidade, patrimônio incalculável de recursos de flora e fauna: insumos para experimentos na área de biotecnologia e banco genético estratégico no campo da pesquisa científica global. A constituição multicultural do povo brasileiro é um forte apelo histórico e simbólico na afirmação da identidade étnica no plano da diplomacia mundial. Recursos oriundos da biomassa e fontes energéticas renováveis colocam o Brasil como uma das lideranças do novo modelo de convivência entre nações e civilizações.

O Brasil como potência ambiental internacional, precisa assumir o compromisso ético com as futuras gerações e fazer a opção pela sustentabilidade. Os movimentos ecologistas são legítimos guardiões do valioso patrimônio ambiental desse país e responsáveis diretos pelos avanços obtidos na formulação de políticas públicas em prol da proteção de nossas riquezas ecossistêmicas. Pelas potencialidades intrínsecas da maior fronteira de recursos naturais do planeta, a Amazônia é certamente um espaço estratégico para repensar uma política nacional de desenvolvimento sustentável, além dos serviços ambientais vitais (seqüestro de carbono, ciclos hidroquímicos, etc.) que proporciona para a governança climática regional, nacional e global.