



V. O GLOBAL E O LOCAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS: RELAÇÕES INTERNACIONAIS E NACIONAIS

1	A emergência de políticas ambientais globais	64
.....		
1.1	Globalização dos problemas	64
.....		
1.2	Políticas ambientais globais	67
.....		
1.3	Negociações e regimes internacionais para problemas ambientais globais	68
.....		
2	Globalização e poder local em políticas ambientais no Brasil: democratização, sustentabilidade e qualidade ambiental	73
.....		
2.1	Globalização da política ambiental no Brasil	74
.....		
2.2	Políticas locais no contexto da sustentabilidade, democracia e mudanças ambientais globais	77
.....		
2.3	Qualidade de vida, qualidade ambiental e seus indicadores	79

V. O GLOBAL E O LOCAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS: RELAÇÕES INTERNACIONAIS E NACIONAIS

O tema tratado nesta tese desenvolve a análise de produtos sócio-econômico-ambientais, frutos do desenvolvimento de políticas de sustentabilidade, gestadas em nível global, coordenadas por organismos nacionais, executadas em caráter local, e permeadas já pelos novos contextos “transversais” a esse eixo proposto. Os mecanismos de entendimento de alguns padrões dessa nova política fazem-se então necessários, e para tanto foram eleitas algumas questões, que servem a um duplo propósito, qual seja, o de redimensionar a política no plano das proposições da nova ordem sociológica mundial, que privilegia atores, reflete consumidores, e aposta em alianças e parcerias, e o de caracterizar e fomentar argumentos para uma narrativa esclarecedora dos processos empíricos por que passou o programa de sustentabilidade, tema deste trabalho. As questões elencadas deverão, portanto, abordar temáticas relativas a políticas ambientais globais, nas quais se discutirão sua emergência, novos paradigmas, globalização de problemas e políticas públicas decorrentes, e a política ambiental brasileira, nos seus aspectos de globalização e localização.

Os autores escolhidos para tais abordagens, Porter & Brown (1991), Guimarães (1997), Cahn (1995), Yearley (1996), Viola (1998, 1997, 1996), Leila Ferreira (2001, 1998) e Paehlke (1994, 1989), complementados por Ortiz (1997) e Herculano (1998), são os que melhor explicitam e discutem os temas propostos, estabelecendo diálogos entre as relações Norte-Sul, o global e o local, e a série de parâmetros necessários à sua mensuração sociopolítica. Desta forma espera-se o enriquecimento da análise de pressupostos do Programa de Execução Descentralizada, bem como a integração de ações locais ao debate político internacional, como uma forma de contribuição ao nosso futuro comum.

O capítulo II deste trabalho, no seu item 2, “Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade”, traz uma citação de Guimarães, na qual ele levanta a questão da sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento, considerado um pré-requisito fundamental para a governabilidade (1997), e localizando na política o grande instrumento de mediação para sua transição. A política se situa, portanto, como chave de acesso para esse novo patamar e, ainda de acordo com o autor, “não existem postulações capazes de defender solidamente a tese de que a elaboração e gestão da vida pública possa realizar-se sem a mediação da política”.

Como o novo paradigma considera o ser humano elemento central, o crescimento econômico, um processo ecologicamente limitado, e os sistemas naturais, íntegros, para a continuidade da vida no planeta (Guimarães, 1997), as novas diretrizes e práticas políticas necessitam incorporar progressivamente estes aspectos, sob pena de, favorecendo outros tipos de opções, contribuir ou mesmo privilegiarem a cristalização da insustentabilidade, o que representaria um risco mundial, que perpassa os ambientais já existentes. Às questões de sustentabilidade analisadas, segue-se, portanto, neste capítulo, a verificação das principais políticas gestadas pelo fortalecimento das



questões ambientais globais e setoriais no plano internacional, nacional e local. Estas serão apresentadas em dois níveis, quais sejam, o da **emergência de políticas ambientais globais**, e o da **globalização e poder local em políticas ambientais no Brasil**, tentando articulá-los com questões de democratização, de sustentabilidade e de qualidade ambiental.

1 A emergência de políticas ambientais globais

O estabelecimento de um contexto para análise de questões ambientais globais passa pela verificação de cinco itens principais, quais sejam, os da **globalização dos problemas**, **políticas ambientais globais**, **regimes internacionais para problemas globais** e/ou os **atores internacionais globais**, **instrumentos financeiros** construídos e **novos indicadores de análise de benefícios** disponíveis (Yearley, 1996; Porter & Brown, 1991; Viola, 1998).

1.1 Globalização dos problemas

Podemos encontrar um consenso já estabelecido, referente ao advento da globalização: ele se inicia com as questões da economia, na área da industrialização da produção, expande-se com a crescente necessidade de mercados de consumo, e evidencia, nesse processo de ascensão, as questões políticas, físicas e ambientais que irão contextualizar a globalização.

Embora concordando com a premissa econômica inicial, Viola (1998), Porter & Brown (1991) e Yearley (1996) situam as questões de contextualização sob óticas diferenciadas. Assim, Porter & Brown evidenciam as macrotendências globais, nas quais “o crescimento das políticas ambientais globais somente pode ser entendido no contexto das grandes transformações no ambiente global, resultantes do crescimento explosivo da população e da atividade econômica na última metade do século vinte. As macrotendências econômica, demográfica e ambiental não se diferenciam entre os países ricos e pobres. Mas essas macrotendências descrevem as mudanças físicas gerais que direcionam as políticas ambientais globais” (Porter & Brown, 1991: 2-3). Os grandes eixos citados pelos autores referem-se a população e consumo, energia, clima e atmosfera, e recursos sob perigo crescente: solos, oceanos e florestas (1991: 3-15). Desses grandes eixos o primeiro aparece parcialmente em um dos regimes internacionais para problemas globais (Viola, 1998: 10), que contempla o Acordo para a Proteção da Camada de Ozônio. Os outros dois eixos foram contemplados nas convenções sobre Mudança Climática e Biodiversidade. A explicitação desses regimes, a ser feita em subitem posterior, auxiliará tanto no entendimento da construção das políticas quanto na análise de atores e instrumentos financeiros internacionais globais.

Viola (1998) concentra a análise do processo de globalização em seis grandes dimensões inter-relacionadas, quais sejam, militar, econômico-financeira, comunicacional-cultural, científico-tecnológica, ecológico-ambiental, e política. Para chegar a elas estabelece épocas e questões de transição, colocando o início do processo de



globalização na década de 50, intensificado na segunda metade da década de 80, e particularmente marcado em 1989, pela queda do Muro de Berlim e da conseqüente modificação das relações políticas entre os blocos capitalista e socialista. Estabelece duas questões importantes de passagem para as dimensões citadas; a primeira é a passagem do Sistema Internacional para o Sistema Global-transnacional-bifurcado (Rosenau, 1990), na qual infere que “o Sistema Internacional era Estado-cêntrico. O Sistema Global-transnacional-bifurcado é simultaneamente Estado-cêntrico (não-hegemônico com superpotência militar) e Multicêntrico (alta diversidade de atores-forças sociais, como corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas e mídia-formadores de opinião”. Uma outra questão importante apontada é a da nova natureza da relação microsocial/macrossocial. Na passagem da teoria social moderna para as teorias da globalização, houve mudanças no macrossocial, no social, e no microsocial. O primeiro passa de sociedade nacional em contexto internacional para sociedade planetária; o social, de diversos níveis de agregação infranacional para diversos níveis intermediários, incluído o nacional; e o microsocial, sempre associado ao nível local, mas “profundamente penetrado pelo macro-social, de tal modo que sua dinâmica está globalizada, sempre em graus variáveis, desde o mais intenso das cidades mundiais, ou dos espaços sócio-tecnológicos mundiais, até o mais rarefeito dos lugares mais remotos” (1990: 3).

Estabelece ainda, no caminho da transnacionalização, a questão da erosão parcial do Estado Nacional como centro regulador da vida social, e do aumento da interdependência complexa-assimétrica entre os países, evidenciando “uma defasagem crescente entre um sistema de representação de base territorial-nacional e um sistema de forças sociais de escopo transnacional” (1990: 3). Os países adquirem assim novas características na globalização, conforme o grau de centralidade de sua inserção no sistema global e conforme a nova estruturação das sociedades nacionais. Classificam-se como desenvolvidos, emergentes, estagnados e marginalizados, nos quais se inserem sociedades segmentadas em globalizadas, nacional defensivas e marginalizadas (1990: 4). A capacidade regulatória do Estado se enfraquece em face do crescimento das dimensões da globalização e, particularmente nas dimensões ambiental e política, distinguem-se e incluem-se as realidades sociais e naturais, e a revolução das capacidades individuais as quais, valorizando a responsabilidade-destaque individual, limitam a intervenção do Estado-Coletividade na promoção da redução das desigualdades entre indivíduos (1990: 6). Assim, “como produto da revolução das capacidades individuais há um grande crescimento dos movimentos sociais e organizações não-governamentais que constituem um terceiro setor de organizações sociais de similar importância aos clássicos setores privado e estatal, e com fortes relações transnacionais” (Viola, 1998: 6).

Viola registra ainda, no quadro da globalização ambiental, a emergência e o desenvolvimento de uma série de atores e processos, consolidados nas últimas três décadas, voltados aos vários níveis de intervenção nas questões de preservação, conservação e recuperação ambientais, e que são constitutivos do movimento ambientalista global. Esse amplo painel é formado por organizações não governamentais e



grupos comunitários, agências estatais, instituições científicas, um setor de administradores e gerentes, um mercado consumidor verde, redes multisetoriais de certificação de processos produtivos, e agências e tratados internacionais encarregados de equacionar os problemas ambientais que ultrapassam as fronteiras nacionais (1998: 7).

Já Yearley formula criticamente a questão dos problemas ambientais globais, questionando o quanto de realmente global eles contêm (1996: 77). Circunscreve a questão fisicamente para determinar homogeneidades e heterogeneidades e admite como processos de impacto global, na escala física, os relativos a aumento do nível do mar e os de contaminação radiativa; na escala econômica, a globalização da produção e do comércio, e na ambiental, a aceitação da mensagem verde a nível mundial (1996: 77-78).

Mas é na heterogeneidade, ou seja, no destaque às diferenças socioeconômicas, físicas e ambientais, que Yearley centra sua análise. Aponta variações físicas e de distribuição de riquezas como pontos de inflexão para uma discussão sobre quais são verdadeiramente os desafios globais e para quem servirão os resultados das ações em curso. Cita a depleção da camada de ozônio como problema afetando prioritariamente os pólos e, por consequência, os países nórdicos, o aquecimento global (e consequente elevação do nível do mar), preocupando mais os países abaixo do nível do mar, e a chuva ácida, produzindo efeitos menores em países cujo solo, sendo alcalino, neutralizaria mais seus efeitos, como nos países escandinavos. A par dessas questões de localização, acrescenta que a distribuição desigual de riquezas coloca os países pobres em desvantagem para exercer influência e lutar contra as consequências dos problemas ambientais globais em seu raio de atuação nacional e local (1996: 78). “Dando significação a essas diferenças em geografia e, particularmente, em riquezas, falar de ‘desafios’ globais e clamar por respostas globais únicas pode ser visto como enganoso e tendencioso. A ênfase na natureza global dos atuais problemas ambientais tende a deixar implícito que há muito mais interesse comum em combatê-lo, do que o caso exigiria” (1996: 79). Alinhada a essa implicação, e citando Dobson, Toynbee e Pepper, Yearley põe em xeque as mudanças revolucionárias no coração nos indivíduos, pressuposto para mudança de valores, apóia que essas mudanças devem passar pela unificação das linguagens sobre elas, por intermédio da educação ambiental, critica o pensamento utópico presente nas várias correntes ambientalistas globalizadoras, classificando como um erro básico de estratégia política, e, citando Dobson (1990: 152), diz: “É simplesmente falso dizer que, dadas as presentes condições, é de interesse geral a luta por uma sociedade sustentável e igualitária. Uma porção significativa e influente da sociedade, por exemplo, tem interesse material em prolongar a crise ambiental, porque há dinheiro envolvido na sua administração. É utópico considerar essas pessoas como parte do engendramento de uma mudança social profunda”.

Criticando implicitamente novos movimentos sociais e unindo problemas globais regionalmente inscritos com soluções nacionais desiguais, Yearley irá analisar agentes financeiros globais e atores globais (como ONGs, empresas e autoridades globais e Estado e organizações supranacionais), todos como agentes de globalização, mas



sem deixar de afirmar que continuamos num impasse e que “a maioria dos problemas ambientais transnacionais – notadamente a necessidade de diminuir as emissões de carbono – são mais facilmente interpretados como conflitos de interesse do que como instâncias de luta por um interesse comum”.

1.2 Políticas ambientais globais

A análise dessas questões irá se referir preferencialmente à discussão do que são políticas ambientais globais e não de quais são elas. Porter & Brown, mesmo considerando que políticas ambientais globais se referem a um complexo de questões, definem duas dimensões para qualquer problema internacional global, quais sejam, as conseqüências ambientais da atividade econômica e o escopo geográfico dos atores estatais e não-estatais envolvidos na questão. Situam Estados nacionais, ricos e pobres e organizações não governamentais como os envolvidos para a formulação de políticas que dêem conta de questões identificadas como problemas ambientais globais, e privilegiam as negociações multilaterais, chegando a acordos globais, como forma de reduzir os riscos ambientais transnacionais; e elegem o campo das negociações globais ambientais como o ativador de cooperação internacional efetiva, quando os interesses ambientais dos Estados divergem (1991: 15-17).

Estabelecem, assim, três características para as políticas ambientais globais, situando-as no âmbito das negociações ambientais globais, como reflexo da estrutura da economia global, e num contexto em que as tradicionais relações de poder baseadas em poder militar não têm impacto direto sobre as conseqüências de conflitos ambientais internacionais específicos (1991: 17-19).

Já Viola (1998) considera que, para questões de meio ambiente e desenvolvimento, a dinâmica de política internacional se baseia em forças que assumem interesses e orientação de forma mais complexa. Essas forças atuam em questões de natureza institucional (Estado-nação e forças mundiais), ambiental, e econômico-financeira, que permitem a identificação de três clivagens principais: entre nacionalistas e globalistas, sustentabilistas e predatórios, e progressistas e conservadores. Da combinação matricial dessas três linhas, surgem, de acordo com Viola, oito grandes forças atuando no sistema mundial, partindo da diferenciação de natureza institucional (nacionalistas e globalistas). Assim temos quatro categorias baseadas em nacionalistas: conservadores, progressistas, e sustentabilistas conservadores e progressistas.

Na mesma linha temos os globalistas, que vêm a ser conservadores, progressistas, e sustentabilistas conservadores e progressistas (1998: 8). Essa análise não insere os predatórios em nenhum dos oito contextos, o que nos faz deduzir que as lutas por meio ambiente e desenvolvimento se insurgem contra forças predatórias, forças estas caracterizadas como “favoráveis ao desenvolvimento econômico sem consideração da proteção ambiental”, o que caracteriza uma visão, em sua essência, ambientalista mas de natureza analítica cartesiana. Nesta análise faltariam ainda os possíveis cruzamentos com as seis grandes dimensões da globalização, já citadas, dado o seu imbricamento direto com as questões de desenvolvimento, no contexto das políticas



ambientais globais, e com a questão da interdependência complexa-assimétrica entre os países, no que toca ao grau de centralidade de inserção dos países no sistema global e a nova estruturação das sociedades nacionais.

Mas os autores citados convergem para o envolvimento de agências transnacionais e instituições financeiras multilaterais para negociações sobre problemas ambientais globais, os quais passam a ser organizados pelos chamados Regimes Internacionais.

1.3 Negociações e regimes internacionais para problemas ambientais globais

No contexto das negociações, importa mais saber quais são as estruturas que regem os seus poderes do que nomes e objetivos programáticos de agências multilaterais, ou países e problemas ambientais correlatos. De todo modo, instituições como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a Organização Mundial do Comércio e Tarifas (GATT) têm por pressuposto a tomada de decisões que afetam, direta ou indiretamente, as questões ambientais globais.

A questão das negociações se pauta por quatro grandes mecanismos, que são os da cooperação, do veto, da barganha e da compensação.

Porter & Brown analisam essas questões sob o ponto de vista das variadas articulações possíveis entre países afetados e/ou com interesses convergentes para questões de abrangência macro-regional ou global (1991: 17-20). A questão do poder de veto se explica quando em uma questão ambiental global existe um grupo de Estados cuja cooperação é tão essencial para que haja a aceitação comum para a resolução do problema, que eles podem exercer poder de veto quando houver dúvidas ou oposição à solução apresentada. Isso pode acontecer sob a forma de veto de um Estado ou de um veto de coalizão. Há vários exemplos de países em desenvolvimento exercendo seu poder de veto sobre questões de interesse para países ricos, mas o seu contrário é também freqüente, tendo como exemplar o veto até agora imposto pelos Estados Unidos à Convenção da Biodiversidade, um dos vários regimes internacionais articulados e discutidos por ocasião da Rio-92. A questão da barganha ocorre quando, na tomada de decisões para solucionar problemas globais, surge a necessidade de estabelecimento de turnos, cotas, envolvendo porcentagens de distribuição de custos e benefícios. Bons exemplos dessa questão apareceram quando do estabelecimento de parâmetros relativos à regulação das emissões de carbono na atmosfera, como parte dos acordos do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas. A capacidade de barganhar costuma conferir aos países em desenvolvimento acesso às chamadas compensações, instrumento já largamente disseminado por várias instâncias ambientais nacionais e locais, quando se estabelece que o nível de agressão ao ambiente ultrapassa a sua capacidade natural e auto-regulatória, física e institucional. Esses mecanismos são ferramentas importantes para a plena consecução dos regimes internacionais e ambientais globais.



Todas essas questões referem-se, em última instância, à construção da governabilidade global de que falam Viola (1998) e Guimarães (1997).

Os regimes internacionais referem-se à tomada de decisões em âmbito global, por setores representativos de interesses socioambientais, relacionados a problemas que afetam a manutenção da vida, de seus ambientes sociais e naturais, em seus mecanismos de produção, consumo, sustentabilidade e preservação. Por isso é importante realçar que regimes internacionais não denotam necessariamente regimes nacionais democráticos e participativos, mas atores institucionais e sociais que atuam, de forma complexa, em esferas de interesses freqüentemente divergentes.

Porter & Brown discutem conceitos e linhas teóricas para trabalhar a questão dos regimes internacionais, enquanto Viola descreve os sucessos e impasses dos três regimes atualmente em discussão e implementação. Os primeiros usam a definição de regime internacional como um sistema de normas e regras que são especificadas por instrumentos multilaterais legais entre Estados para regular ações nacionais em uma dada questão. A forma mais abrangente desses instrumentos são as Convenções, que podem ser antecipadas por pré-convenções de trabalho, as quais assumem a negociação de um ou mais Protocolos. Ambos contêm obrigações, específicas no caso dos Protocolos, gerais no caso das Convenções, passíveis de serem negociadas ou que possam ser acompanhadas de instrumentos mais detalhados para a elaboração de suas regras e regulamentações (1991: 20).

De acordo com Porter & Brown, as várias linhas teóricas disponíveis avançaram nas explicações sobre a formação, a existência e as transformações de regimes internacionais, em suas áreas de interesse específicas. Mesmo ressaltando que nenhuma linha em separado consegue explicar os variados regimes existentes, são relacionadas as linhas estrutural, de teoria dos jogos, de barganha institucional e de comunidades epistêmicas.

A linha estrutural ou de poder hegemônico ancora-se no poder relativo dos atores de um Estado-nação envolvidos numa questão específica, e no fato de que os Estados mais fortalecidos na sistemática em discussão irão dominar os mais fracos e conseqüentemente dominar as regras do jogo (1991: 23). Essa linha trabalha com o que chamamos no Brasil de “morder e assoprar”, ou seja, atua tanto com as variantes do poder coercitivo para os discordantes quanto com as de distribuição de benefícios públicos para os concordantes.

A segunda linha, também chamada de utilitária, baseia-se na teoria dos jogos e em modelos utilitários de barganha. Esse modelo parte do princípio de que pequenos grupos de Estados conseguem conduzir melhor negociações em regimes internacionais porque, nesse contexto, é mais rápido o entendimento das estratégias de barganhas entre seus membros. Mas mesmo essa estratégia esbarra na questão do poder de veto de outras partes envolvidas. De qualquer modo, conforme a análise de Hampson⁽¹⁾ esse processo de criação de um regime pode ser visto como um esforço de uma

1 Fen Osler Hampson, citado por Porter & Brown in 1991: 24.



pequena coalizão de Estados para formar um regime, exercendo liderança sobre um número muito maior de atores nacionais.

Um terceiro modelo, também chamado de modelo de barganha institucional para a criação de um regime, parte da hipótese de que essa formação só será bem-sucedida se os atores estatais ainda não tiverem clareza de como seus interesses podem ser afetados por essa proposição.

E a quarta linha abordada, a do modelo das comunidades epistêmicas, enfatiza o conhecimento internacional, especialmente os baseados em pesquisa científica, como um fator de influência na evolução dos regimes. Mas adverte que esse conhecimento pode levar tanto ao fortalecimento de determinados regimes (como o do aquecimento global e a depleção da camada de ozônio), quanto o de criar divisões, quando as elites científicas se dividem ou podem ser cooptadas por um governo em particular ou por interesses privados (1991: 25).

Porter & Brown ressaltam ainda três aspectos envolvendo os modelos teóricos de formação de regimes internacionais. O primeiro é o de que atores nacionais vistos como modelo de atores unitários, sem conflitos internos, empobrece a análise e os possíveis ganhos advindos de uma barganha ambiental global. O segundo é que, por outro lado, deve-se reconhecer que a estrutura única de cada questão e a natureza e regras das negociações dos regimes constituem-se em fatores importantes para sua formação e evolução. E, finalmente, que os regimes ambientais globais não podem trabalhar divorciados dos outros regimes globais, como comércio, investimento e segurança, e os específicos de países com economias de mercado avançadas, mas também não podem ser aninhados no seu interior, pois trabalham com novas especificidades, criando novas contradições (1991: 26).

Os regimes ambientais globais se estruturaram e/ou vem sendo negociados a partir da órbita de influência dos fatores de risco regional para os de risco global.² Por outro lado, tiveram também intensa variação de intensidade, dependendo de sua peculiaridade, abrangência política e reflexos econômicos e sociais. Porter & Brown listam uma série que abrange o período de 1946 a 1990 (1991: 21-22). A Convenção para Regulação da Questão das Baleias (1946) evoluiu para uma Comissão Internacional (1985), estendida em 1990. A Convenção para Prevenção da Poluição do Mar por Petróleo (1954) foi substituída pela Convenção para Prevenção da Poluição por Navios (1973), conhecida como Convenção MARPOL. À Convenção de Prevenção da Poluição Marinha por Deposição de Resíduos, ou Convenção de Deposição de Londres (1972), seguiu-se a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas, ou CITES (1973). A fraca Convenção de Poluição do Ar, de amplo espectro interfronteiras, foi posteriormente fortalecida pela inclusão do Protocolo de Helsinque (1985) e pelo Protocolo de Sófia (1988), sobre emissões de gases químicos perigosos. Um exemplo de convenção de trabalho que se transformou em Convenção Internacional foi a relativa à Proteção da Camada de Ozônio, representada em Viena, em 1985, e posteriormente fortalecida pelo Protocolo de Montreal (1987), e suas Emendas de Londres (1990) e Copenhague (1992). A Convenção de Basel sobre o Controle dos

² Ver cap. II, 1. Sustentabilidade e poder local: a trajetória ambiental.



Movimentos de Transposição de Resíduos Perigosos e sua Disposição (1989) completa o movimento dos regimes internacionais na sua fase anterior à ECO-92.

Viola, por sua vez, analisa os regimes internacionais de mais alta relevância para o fluxo de matéria e energia global, que se iniciam já na década de 80 (1998: 10-11). Considera o Acordo para a Proteção da Camada de Ozônio o melhor exemplo de sucesso de construção de um regime internacional, no qual praticamente todas as questões teóricas apontadas por Porter & Brown foram incorporadas. Por outro lado, cita a Convenção das Mudanças Climáticas (Rio, 1992), como de impacto limitado devido a fatores que vão desde a baixa disposição da sociedade americana para diminuir as emissões dos gases estufa associado à pouca disposição dos países emergentes para realinhar suas políticas de emissão de gases, aliado à modificação dos modelos de abordagem pela comunidade científica internacional. Estes fatores, aliados a dificuldades de liderança mundial em relação à condução do problema, propiciaram uma negociação problemática do Protocolo de Kyoto, em 1997, criando perspectivas difíceis para sua ratificação, o que resultou nas recentes medidas tomadas pelo presidente americano, George W. Bush, que em 13 de março de 2001 voltou atrás em uma de suas promessas de campanha e anunciou que não tomaria medidas para reduzir emissões de dióxido de carbono das usinas termoeletricas, que geram a maior parte da energia nos Estados Unidos.⁽³⁾ Se lembrarmos que o presidente anterior, Bill Clinton, assinou o Protocolo, mas que o Congresso Republicano se recusa a ratificá-lo, este ato demonstra cabalmente o primeiro pressuposto teórico às avessas, ou seja, a de que uma grande liderança sozinha praticamente veta todo um programa global, impondo ao mundo os seus 25% de emissão para beneficiar uma população composta de 4% da totalidade do planeta.⁽⁴⁾ De modo semelhante, mas institucionalmente não tão agressivo, situa-se a Convenção de Biodiversidade. Assinada na Rio-92, ela é, de acordo com Viola, estruturalmente pouco funcional, pois novamente os Estados Unidos, país detentor de 2/3 da capacidade científico-tecnológica mundial sobre biodiversidade e biotecnologia, portanto com o maior grau de centralidade de um Estado-nação sobre os rumos da sustentabilidade em relação a uma questão ambiental global, mantêm-se reticentes em todos os aspectos que não protegem claramente a propriedade intelectual de alta intensidade de capital-conhecimento. Ou seja, privilegiam os fundamentos de propriedade privada e lucro, em relação aos de equidade e acessibilidade aos recursos biológicos, questões atualmente dispostas na arena política, por meio dos tratados relativos à Convenção da Diversidade Biológica, e o de Aspectos do Comércio relativo aos Direitos de Propriedade Intelectual, TRIPS/WTO, ambos de 1995 (1998: 11).

Além desses regimes internacionais descritos, interessa ressaltar ainda duas formas de atores globais descritas por Yearley (1996), as Organizações Não Governamentais, advogando a questão da globalização dos problemas ambientais e, especialmente para esta tese, as Empresas e Autoridades Locais, como “Globalizadores Indesejados” (1996: 86-94). As ONGs globais, como Amigos da Terra, Greenpeace e WWF, além de responsáveis por grande parte das campanhas globais de conscientização, arregimentação de grupos de atuação e poder de barganha e veto para dotações internacionais em programas próprios ou de interesse ambiental, relativos a impactos

³ Jornal O Estado de S. Paulo, 29/3/2001, pág. A16.

⁴ Jornal O Estado de S. Paulo, 31/3/2001, pág. A13.



ambientais e sociais, foram obtendo gradualmente formas de participação e representação em organismos internacionais de formulação de políticas. Sua presença foi importante na discussão da maioria dos regimes internacionais propostos, bem como na formulação e organização de todas as ações propostas para a Conferência Rio-92, não só nas “tendas”, onde se desenrolaram todas as atividades da sociedade civil, e na reunião oficial, de chefes de Estado e de governo, na qual foram discutidas e assinadas as Convenções e Tratados Internacionais, mas nos encontros dos Comitês Preparatórios, os “PrepCom”, para os quais foram conduzidos todos os debates envolvendo interesses globais e parceiros diferenciados, como Estados, parceiros alinhados e blocos de nações, o que lançou definitivamente as ONGs nas questões de governabilidade global e disseminação das linhas de políticas públicas ambientais globais. Estas aconteceram por meio de suas redes de parcerias nacionais e do poder de pressão sobre bancos de investimentos e governos locais, permitindo perceber que estas estratégias, que revelam ganhos ambientais e políticos, permanecerão e se ampliarão na direção de novos parceiros e programas.

Entre esses parceiros e programas aparecem as empresas, apoiadas em dois pontos, regulamentação ambiental e resultantes comerciais de imagem. Conforme Yearley, um bom número de empresas começa a ter interesse comercial em harmonizar regulamentações e mesmo elevar o padrão ambiental a nível mundial, pressionando por padrões uniformes, pois altos padrões “verdes” podem agir como alternativa às barreiras comerciais. Mas, ressalta ele, dependendo das condições econômicas e de mercado, as empresas podem exercer pressão por políticas ambientais mais estritas ou mais fracas (1996: 93). De todo modo, a auto-regulamentação, as políticas das ISOs ambientais, aliadas ao retorno em imagem de empresas que investem em ambiente e sociedade, com incremento de credibilidade, ética e modernidade, já é uma realidade palpável, tanto na contribuição para programas sociais e governamentais quanto na pauta de agendas comerciais e publicitárias.

Com relação a autoridades e poderes locais, desde a Rio-92 vem sendo ampliado o número de respostas das bases locais, direcionadas para as questões ambientais tanto de pequena quanto de larga escala (1996: 94). Um dos principais produtos da Rio-92 foi o documento Agenda 21 (Nações Unidas, 1992). Este documento, descrito em parte no capítulo “Sustentabilidade e poder local: a trajetória ambiental”, possui um item específico destinado às iniciativas de poder local (Local Authorities), como suporte à Agenda 21, no qual há casos descritos de governos locais colaborando para a determinação de padrões de emissão, bem como buscando uma maior interação com práticas sustentáveis relativas a energia, combustíveis e transportes, e outras questões que afetam comunidades locais e diretamente envolvem questões urbanas. Nesse sentido, estudos como o PED, Projetos de Execução Descentralizada, objeto deste programa de Doutorado, bem como sua inserção em políticas de sustentabilidade local, vistas do ponto de vista da democratização, da governabilidade e da conservação ambiental (Leila Ferreira, 1998; Paehlke, 1994; Guimarães, 1998b), impõem uma relevância crescente ao tema e inserem autoridades locais e seu potencial executivo, na arena do desenvolvimento de políticas ambientais globais.



Para encerrarmos as questões de emergência de problemas ambientais globais, resta indicar que as linhas de financiamento ambiental internacionais serão discutidas quando da abordagem a ser feita em relação ao Banco Mundial (BIRD), como financiador de programas internacionais, ao lado do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Global Environmental Facilities (GEF). Assim também o crescimento da importância de indicadores de sustentabilidade, descrito no item subsequente, deverá ser introduzido nas análises empíricas do Programa PED no Estado de São Paulo.

2 Globalização e poder local em políticas ambientais no Brasil: democratização, sustentabilidade e qualidade ambiental

Neste item abordaremos as questões relacionadas aos aspectos mais marcantes da política ambiental no Brasil, e que vêm sendo construídos ao longo dos últimos trinta anos. Eles se encontram relacionados às questões da globalização da política ambiental no Brasil (Viola, 1998), das políticas locais no contexto da sustentabilidade, democracia e mudanças ambientais globais (Leila Ferreira, 2001a, 1998), e dos indicadores de qualidade ambiental (Herculano, 1998), todos analisados no cenário crítico da mundialização (Ortiz, 1997).

Em se tratando de um capítulo importante por seu caráter explicativo das questões empíricas que abordaremos a seguir, cumpre-nos discutir aqui como convivem no território nacional estes padrões de globalização e como, no nível local, eles se sustentam ou se transformam, tanto pelo engendramento de estruturas de governabilidade mais democráticas, quanto pela busca de patamares de qualidade de vida mais substantivos e abrangentes.

Iniciaremos situando o novo contexto da mundialização, por ser este um conceito talvez paralelo ao da globalização, mas nascido de outra linha evolutiva.

Tal como a globalização, que se inicia no contexto das mudanças econômicas, a mundialização também se instala, mas como uma forma de superação e rompimento da relação entre nação e modernidade, na qual o Estado-nação é fruto da Revolução Industrial e se realiza por meio da modernidade, vista como a nova circulação de cidadãos, mercadorias e idéias (Ortiz, 1997: 37-38). Essa noção de nação-modernidade, enquanto processo dominador e civilizatório para países de Primeiro Mundo, e utópico-futurista para os do Terceiro, ainda prevalece em vários aspectos da internacionalização das políticas ambientais, mas o que nos interessa é a discussão sobre o avanço da modernidade no que tange à nação, cultura e cidadania, pois são elas que irão “formatar” a democracia e a qualidade de vida, perseguidas pelo poder local. Herculano nos remete à discussão da necessidade de avaliação dessa qualidade, que sirva de base para um compromisso ético da sociedade, “garantidora da vida, aonde as potencialidades humanas não sejam brutalizadas nem a natureza destruída” (1998: 78).

Mas como garantir qualidade sem garantir cidadania, e como garantir cidadania sem o exercício da democracia, e como chegar a ela se, como cita Ortiz, na América Latina



a nação ainda não se completou, e portanto a cidadania não se realizou? Para esta resposta Ortiz destaca uma outra completude, que não a da nação inteira dos países de revolução burguesa, onde se realizou em maior abrangência o princípio da cidadania, mas a da integração a uma outra totalidade, que é a da dimensão cultural (1997: 39). Dessa completude fazem parte também o espaço, embora passando por uma transformação radical, e não por um esvaziamento (1997: 38), e o papel político do Estado-nação, no qual governo, sindicato, partido e movimentos sociais são sua expressão (1997: 45). Daí podemos depreender que cultura, espaço e política são fundamentais na compreensão da abordagem de questões ambientais nacionais e locais no contexto da globalização, trazidas pela mundialização, por meio da análise não generalizável do conceito modernidade-mundo, diferenciado e desigual. Esses conceitos se explicitam na análise da globalização de oportunidades, vista como homogeneização de propostas e mundialização de resultados espacial, cultural e politicamente diferenciados.

2.1 Globalização da política ambiental no Brasil

Em relação à globalização das políticas ambientais no Brasil, Viola cita alguns vetores que a promoveram, e analisa as políticas desenvolvidas pelos governos nacionais a partir do governo Collor (1998: 12). Entre os vetores inclui o consenso mundial, a formação de vastas coalizões transnacionais e a mudança da percepção nacional em torno de questões amazônicas; a mudança nas políticas de disponibilização de fundos dos bancos multilaterais, passando do financiamento de grandes superestruturas, como barragens e rodovias, para os de infra-estruturas, como saneamento básico e proteção ambiental; o predomínio de uma orientação econômica aberta e internacionalizante nas elites brasileiras a partir de 1990, o que possibilitou a permeabilidade da influência de padrões internacionais de proteção ambiental sobre setores exportadores brasileiros com mercados nos países desenvolvidos, acompanhados de um processo de modernização acelerado do setor produtivo do Sul/Sudeste, com a inclusão de tecnologias mais favoráveis à sustentabilidade ambiental; a emergência de uma geração dos assim chamados atores dos novos movimentos sociais, atuando ou apoiando movimentos ambientais, em sintonia com uma vida virtual e experimental globalizada, e com desenvolvimento pessoal reflexivo; e finalmente a realização da UNCED no Rio de Janeiro, em 1992, com o envolvimento dos novos atores citados.

O governo Collor foi basicamente pautado pela crescente importância das questões amazônicas, inseridas na pauta de questões ambientais globais, ligadas ao efeito estufa e à biodiversidade, tendo em vista que a proteção ambiental havia atingido alto grau de popularidade internacional, e toda a política de atração de novos investimentos estrangeiros no novo governo dependia da credibilidade e sensibilidade nacionais, em relação a problemas globais intervenientes. A escolha do Brasil para sediar a UNCED-92, feita pela ONU, veio reforçar a oportunidade de projeção do Brasil, e, por decorrência, do novo governo brasileiro, no cenário internacional (Viola, 1998: 13). Por outro lado, reforçou a capacidade organizativa e de inserção interna-



cional dos novos movimentos sociais brasileiros, por meio da preparação e realização do Fórum Global, com a participação de cerca de mil e duzentas organizações brasileiras. Ainda nesse governo, acompanha-se a execução das novas políticas públicas ambientais, apontadas nos vetores acima descritos, com o início dos projetos de despoluição da baía de Guanabara e dos rios Tietê e Guaíba, por meio de financiamentos internacionais e aportes estaduais orçamentários. A posição brasileira na UNCED, apontada por Viola como globalista, progressista e sustentabilista, apesar do seu caráter ainda frágil e dos desgastes sofridos durante e depois da reunião, pautou, de certa forma, a atuação do governo Itamar Franco, que se seguiu.

Neste governo, a Secretaria Nacional do Meio Ambiente já existente ascende institucionalmente a Ministério do Meio Ambiente, posteriormente incorporando a Amazônia Legal. A colocação de um ministro não articulado ao movimento ambientalista enfraqueceu o órgão no seu nascedouro, tirando-lhe as armas necessárias para combater, entre outras questões, a “ressaca” pós-ECO-92, advinda da paralisação dos seus agentes e atores institucionais e sociais, perante a implementação das agendas políticas; e a resistência do IBAMA, um órgão de aglutinação multifacetada, resultado da fusão de antigas autarquias e instituições federais, e que se deveu principalmente a fatores como disputas internas de espaço, disputas de poder com o novo ministério e incapacidade de gestão de questões complexas e emergentes, como as relativas à conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

Nessa fase, fins de 1991, começa a ser implementado o primeiro Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA I), formado por vários componentes, entre eles os de desenvolvimento institucional, voltado para o fortalecimento da máquina administrativa então em criação, que conta inclusive com a criação do CENIA (Centro Nacional de Informação Ambiental), do programa de Unidades de Conservação, e um terceiro componente, de proteção ambiental, com os programas de Mata Atlântica e Gerenciamento Costeiro (Gualda, 2001). Dado que a concepção da SEMA referendava a gestão ambiental descentralizada, os desdobramentos do PNMA I encaminharam-se para a formulação de um Projeto de Execução Descentralizada a nível nacional, surgindo então o PED (Projeto de Execução Descentralizada), após a revisão de meio-termo do Programa, em meados de 1994 (Gualda, 2001). A descrição mais detalhada dos antecedentes do PED será apresentada no capítulo específico a ele referido.

A substituição de ministros, com a nomeação de Rubens Ricúpero, trouxe a possibilidade de implementação dessas novas políticas que, embora tímidas, já mostravam alguma visibilidade com a introdução de novas ferramentas institucionais, basicamente dirigidas para a descentralização ambiental. O convite à Dra. Nilde Lago Pinheiro, para assumir a Secretaria Nacional do Meio Ambiente, resultou na implementação do primeiro programa do Ministério, objetivando a descentralização de várias funções do IBAMA para os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMAS. O Programa de Descentralização Ambiental do Ministério do Meio Ambiente contou com a participação de todos os Estados brasileiros e todas as representações do IBAMA estaduais. Este processo resultou de várias experiências adquiridas, entre elas a criação



e a implementação do Programa de Capacitação de Agentes Ambientais na SMA/SP, com o intuito de capacitar agentes locais para o desenvolvimento de políticas de cunho ambiental local. Este foi um programa inovador e pioneiro, seus resultados foram apresentados diretamente ao ministro e incluídos posteriormente tanto nas políticas da ANAMMA, Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, como em consórcios de municípios e núcleos regionais variados nos Estados.

Tendo em vista que àquela época (1993) as questões relacionadas a sustentabilidade e poder local não compunham ainda a agenda das políticas ambientais brasileiras, verifica-se que a Secretaria de Meio Ambiente do Estado voltava-se prioritariamente para a preservação, licenciamento e controle ambientais, mesmo que o discurso do secretário na época contivesse novos fundamentos. “A partir daí, estabelecemos uma política ambiental que em primeiro lugar leve em consideração o papel da questão ambiental dentro das estratégias de desenvolvimento. Em segundo lugar, leve em consideração uma visão social do ambiente” (Jorge Wilhelm, novembro de 1990, in Leila Ferreira, 1992: 194). Podemos inferir, portanto, que o discurso já incorpora questões de desenvolvimento, mas ainda vinculado a fatores de horizontalização, ou seja, inserção das questões ambientais nas demais políticas públicas institucionais. Questões de sustentabilidade e principalmente de descentralização, porém, não fazem parte do cardápio das políticas institucionais no início dos anos 90 passados (Leila Ferreira, 1992: 192-209).

Com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98), inicia-se, de acordo com Viola, “a globalização dos parâmetros macroeconômicos e secundariedade/disseminação lenta da sustentabilidade nas políticas públicas” (1998: 18). As questões de sustentabilidade ambiental não foram contempladas com prioridade nas políticas de desenvolvimento, promovidas pelo programa Brasil em Ação. Em relação à política ambiental internacional, a posição brasileira, sendo defensiva, não aproveitou as vantagens comparativas dos recursos disponíveis para adotar políticas proativas no que se refere a negociações globais. Algumas das questões elencadas pelo autor, fontes renováveis na matriz energética atual (hidrelétrica e biomassa) e potencial (solar, eólica), não só não se constituíram em matérias de discurso e ação ambiental internacional, como primaram pela absoluta falta de políticas de desenvolvimento e ampliação de oferta energética no país, o que resultou, ante a declarada surpresa de um presidente há seis anos no cargo e com plenos poderes para governar, no Programa de Racionamento das Regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste (lançado em 18/5/2001). De todo modo, tendo em vista esse desacerto político e estratégico, nossos outros recursos, como a megabiodiversidade e as grandes florestas, deveriam merecer políticas mais elaboradas de criação, implementação e continuidade de ações ambientais e sustentáveis.

A questão da sustentabilidade ambiental, no âmbito federal, mesmo iniciada formalmente com a criação do CIDES – Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável, em 1994, ainda no governo Itamar Franco, não ganhou sustentabilidade política no núcleo de poder do novo governo, o que resultou na sua dissolução em 1997 e na criação de uma Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável no



interior da Câmara de Recursos Naturais, do Ministério do Meio Ambiente (1998: 19-20), caracterizando um claro retrocesso em relação às pretensões do governo Itamar Franco.

As demais políticas setoriais com inferências globais descritas a seguir, como a automobilística e de transportes, agrícola, de ciência e tecnologia, e de saúde, não conseguiram se constituir em estratégias interinstitucionais e com condicionantes socioambientais, e em alguns casos aprofundaram problemas ambientais específicos. As relativas ao Ministério do Meio Ambiente perpetuaram problemas de governos anteriores e não eliminaram impasses causados por atores envolvidos em questões centrais como as da política amazônica, em todos os seus desdobramentos (1998: 20-24).

2.2 Políticas locais no contexto da sustentabilidade, democracia e mudanças ambientais globais

As análises apresentadas em capítulos anteriores tentaram dar conta das principais questões socioambientais, em sua problemática relativa à globalização dos problemas, ao risco, e aos caminhos percorridos pela busca da sustentabilidade.

Na consolidação do ambientalismo como movimento histórico, vimos surgir clivagens que abordam duas linhas claras na dinâmica da política internacional, referentes respectivamente ao nacional e global, e ao ambiental como categoria e não categoria. Contudo, como aponta Leila Ferreira, a análise das políticas ambientais no nível local é bastante recente (1997a: 63), e delas deveremos retirar algumas comprovações de que sustentabilidade e democracia são aspectos essenciais na consolidação da relação estruturante entre dois grandes sujeitos da ultramodernidade que são a globalização/mundialização e a localidade/ação.

Governos nacionais são fundamentais tanto ao entendimento quanto ao engendramento de políticas ambientais que considerem esses dois sujeitos, mas serão considerados em nossa análise como intervenientes no processo. Segundo Cahn (1995) e Leila Ferreira (1997), a acuidade na análise da continuidade das políticas ambientais revela que governos ainda não estão suficientemente equipados para resolver os problemas ambientais globais e, principalmente, locais. E que reformas institucionais e novos métodos nos processos de decisão são fundamentais para o sucesso dessas políticas (Leila Ferreira, 1997a: 64).

Leila Ferreira (2001b) amplia e complexifica essa perspectiva analítica, ao estabelecer o nexos substantivo entre local e urbano, introduzindo questões socioeconômicas amplas no bojo dessa localização. Dos grandes eixos de mudança que se instalam no novo milênio, influenciando a nova gestão do Estado, destacam-se as dificuldades crescentes provenientes do seu caráter centralizador e a urgência na adoção de poderes constitutivos mais descentralizados, desenhados pela competente capacidade local de resolução de seus próprios problemas. Cita Alier (in 1997a) para corroborar a negação à eterna dicotomia entre descentralização ou não, na medida em que, em termos de perspectivas, o espaço público comunitário adquire peso fundamental,



refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos. Aborda as questões de inclusão-exclusão de parcelas diferenciadas das populações urbanas, imbricadas nos níveis de acesso ao consumo, as quais devem ser complementadas pelo acesso à informação. Indica a importância da criação de redes que integrem diferentes atores e plataformas que visam influenciar a implementação de políticas públicas.

E, finalmente, busca nova sociologia ambiental, na qual relações de poder podem se transformar em relações de autoridade partilhada, um possível campo principal de ação.

Podemos inferir, portanto, que as políticas locais no contexto da sustentabilidade, democracia e mudanças ambientais globais se estruturam em torno de cinco linhas ou noções, quais sejam, a dos novos atores sociais, descentralização e partilhamento, inclusão e exclusão, espaços politizados e qualidade ambiental (Herculano, 2000; Leila Ferreira, 2001b; Buttel, 2000).

A análise dos novos atores em questão passa por algumas observações teóricas preconizadas por Buttel (2000) sobre modernização reflexiva e ecológica, no contexto da análise do papel dos atores e das qualidades de vida social e ambiental. Para o autor a noção de reflexividade demonstra que “cidadãos-atores não são apenas recipientes passivos do arco de forças da modernidade/modernização, e que a modernização pode se ‘voltar sobre si mesma’, de forma a encarar os problemas que criou” (2000: 30).

A descentralização implica um Estado mais estratégico e menos executor. Leila Ferreira enfatiza que as populações urbanas podem e na maioria dos casos resolvem localmente os seus problemas, indicando para uma mais ampla participação de governos locais e reconhecimento do espaço público comunitário (2001b: 15). Portanto, para que a descentralização se dê de forma consistente, o poder local deve dispor de mecanismos locais e institucionais adequados e precisa estar aberto a experiências participativas. Estas se encontram já na gênese da formação de certos estamentos ambientais, e podem ser exemplificadas, por exemplo, em estudos de impacto, como os formulados na Escócia nos anos 70, a partir dos problemas advindos da descoberta de petróleo no Mar do Norte; neste caso foi utilizada a experiência da “public participation”, já aplicada aos casos de questões habitacionais e urbanas, para os emergentes estudos e relatórios de impacto ambiental (Guilherme, 1976).

A autoridade partilhada pode ser considerada um dos conceitos fundadores da gestão ambiental descentralizada na sustentabilidade, e será analisada nos programas que apresentaremos nesta tese.

A questão da inclusão-exclusão vem sendo abordada por muitos autores em variadas formas e escalas de análise (Garcia, Guimarães, Viola, Leila Ferreira, Herculano, Jacobi). O conceito de exclusão social (Gaudier, 1993), com seus novos mecanismos de disseminação da pobreza no mundo industrializado, compõe, conforme Touraine (1994), a nova dialética vinda da contradição entre os socialmente incluídos e excluídos,



suplantando as contradições da luta de classes no contexto neoliberal atual (Herculano, 1998: 77). O consumo se mostra como um denominador comum, e é no espaço urbano ou no nível local que ele demonstra a acessibilidade diferenciada aos bens oferecidos, sejam eles culturais, educacionais, produtos industriais ou informacionais, bem como acesso à participação e tomada de decisões, à qual simplificadamente chamaremos de acesso à cidadania. O consumo e suas várias formas de acesso vinculam-se, pois, diretamente a fatores como os de distribuição mais eqüitativa de renda e políticas de desenvolvimento educacional, cultural, científico e tecnológico mais adequadas, e que possibilitem a perspectiva real de melhoria das qualidades de vida e ambiental, para combater o crescente quadro de exclusão que se desenha em maior ou menor escala em cidades do mundo todo (Viola, 1998; Leila Ferreira, 2000). A continuar o quadro descrito, em breve nos defrontaremos com países e até partes de continentes excluídos dos acessos a produtos de interação global.

Para uma possível reversão deste processo, Leila Ferreira indica a criação de redes que integrem atores e/ou incorporem em suas plataformas a questão ambiental, superando a visão que atribui estatuto diferenciado para a questão da pobreza e da deterioração ambiental (2001b: 16).

Os espaços politizados ou espaços públicos (Leila Ferreira, 2001b: 16-17) aparecem, no contexto das ações locais, ligados às novas formas de ação social, preconizadas como alternativas aos problemas gerados pela maneira como Estado, mercado e comunidade desenvolveram suas racionalidades na modernidade, provocando as irracionalidades formuladoras de sua crise. Assim, os espaços domésticos, de produção, de cidadania e mundiais, enfeixados em suas relações sociais e conectados por interfaces de ação política, podem romper a interatividade anterior do campo político e institucional, caminhando para as relações de poder com autoridade partilhada.

E, finalmente, a busca da qualificação e quantificação da qualidade ambiental, como um passo à frente no estabelecimento de novos patamares de necessidades básicas (Buttel, 2000; Herculano, 2000), deve ser enfrentada na perspectiva de localidade, comunidade, sociabilidade e ambiente.

2.3 Qualidade de vida, qualidade ambiental e seus indicadores

Tanto Buttel (2000) no hemisfério norte como Herculano (1998) no hemisfério sul tratam das questões de qualidade de vida, qualidade ambiental e exclusão social como correlatas nas abordagens sociológicas ambientais mais recentes. Buttel, em suas observações teóricas sobre essas questões (2000: 29), examina as contribuições da sociologia ambiental analisando as contradições dos movimentos ambientalistas do Estado, de órgãos financiadores e das próprias teorias referentes à modernização reflexiva, no que tange às diferenças entre Norte e Sul. Aponta deficiências da literatura sociológica ambiental, particularmente a norte-americana, quando dá maior atenção à teorização da degradação ambiental do que à do melhoramento ambiental, ao mesmo tempo que indica que os processos de melhora ambiental são presumivelmente fenômenos mais complexos e mais sutis do que os processos de degradação (2000: 33).



Identifica as críticas estabelecidas pelos países em desenvolvimento em relação às teorias da sociedade de risco e da modernização ecológica, em especial as análises das noções de igualdade de risco e das mudanças sociais, apontando o movimento por justiça social – direito a meio ambiente limpo como uma formulação de cidadania – como uma estratégia aos esforços por qualidade de vida e ambiental nos países em desenvolvimento (2000: 37). E finalmente aponta para o reconhecimento dos processos existentes de melhora ambiental, com a compreensão das condições específicas para sua construção e ampliação, levando ao reconhecimento de que microprocessos são tão importantes quanto as macroestratégias para a melhora ambiental. Define que a qualidade de vida ambiental é um fenômeno tanto pessoal como coletivo, em que é necessário ver como os melhoramentos ambientais podem ir ao encontro das necessidades concretas das pessoas e, por outro lado, como estas pessoas ou um grupo delas pode achar significativo realizar ações que melhorem sua qualidade de vida, do seu entorno e do controle sobre suas próprias vidas (2000: 42).

Herculano parte do conceito de qualidade de vida para contrapor modelos e fornecer ferramentas para o avanço das questões relativas à exclusão, no contexto adequado às sociedades com menor grau de desenvolvimento em relação às européias e americanas. Para superar contextos que definem a qualidade de vida ora como secundária, ora como desnecessária, adjetiva ou relativa, a autora retoma a questão de estabelecer formas para a sua mensuração, propondo assim duas vertentes: a primeira examina os recursos disponíveis, a capacidade efetiva de um grupo social para satisfazer suas necessidades; nessa linha se encontram a análise das condições de saúde pelo número de leitos hospitalares, ou condições ambientais pela potabilidade da água ou emissão aérea de poluentes, por exemplo. A segunda avalia as necessidades por meio de graus de satisfação e patamares desejados; seria portanto relacionada à distância entre o desejo e sua satisfação, ligado às características do prazer e pressupostamente de caráter individual (1998: 79-80).

A primeira vertente, sendo social, coletiva, com mensuração quantitativa, e facilmente visualizável preferencialmente no espaço urbano, compõe uma parcela da formação do IDH, índice de desenvolvimento humano, que vem sendo largamente utilizado para mensurar aspectos socioambientais das cidades. A segunda vertente se apresenta mais aberta, e sujeita a questões culturais e também de marketing e propaganda, pois lida com princípios como prazer e felicidade, e noções como ter, amar e ser (Allardt & Durkheim, in Herculano, 1998: 80-81). Questões de consumo e sua ética já foram tratados no capítulo que relaciona o risco, a ética e o modo de vida na estruturação da nova ordem mundial, deste trabalho, mas não encerram a busca pela mensuração adequada que aponte para a qualidade compatível e equilibrada de vida, considerando todas as instâncias, social, individual, cultural e tecnológica. Herculano percorre as definições de Sen, Nusbaum e Cobb, tentando responder para que servem, então, os indicadores. Podem ser vistos como parte de um esforço para redefinir poder, estabelecendo políticas adequadas e operacionalizáveis, pois os seus dados, advindos de cifras, estatísticas e porcentagens, tornam mais transparentes certos aspectos da realidade social para a opinião pública, facilitando a tomada de decisão em sistemas



democráticos (1998: 84). De qualquer modo, sua interpretação deve ser sempre objeto de análise e discussão não só de peritos, mas de leigos, público em geral, jornalistas, cientistas sociais e demais intérpretes da realidade social a que os dados se referem, bem como de realidades próximas ou desejadas. Há mais dados a considerar, por exemplo, as análises que mensuram a qualidade de vida pelo padrão de consumo, pois confundem pobreza e desigualdade, como é o caso do atual governo brasileiro. Citando dados da pirâmide informacional global, é apontado que “15,86% da população do planeta se apropria de 79,93% da produção mundial, enquanto que a parte dos países pobres, 84,14%, percebe somente 20,07% dessa produção” (1998: 86).

Vistos como importantes, facilitadores e operantes, os indicadores são porém ainda limitados para a análise de novos fatores que incidem de maneira substantiva nos novos aspectos socioambientais que vêm sendo considerados. Portanto, a formulação, a discussão e a implementação de indicadores ambientais tornam-se cada vez mais importantes para o monitoramento adequado de políticas que respondam pela sustentabilidade e pela conservação de recursos, como práticas relativas à melhoria da qualidade de vida local e planetária.

Os indicadores ambientais, de equacionamento relativamente recente (fim da década de 80, até meados da de 90), podem se referir basicamente a três aspectos, quais sejam, os indicadores de estado, os de pressão, e os de resposta (1998: 88). Obviamente os de pressão e resposta correspondem a intervenções e impactos, e melhoria e/ou mitigação, e os de estado, à mensuração de seu estado inicial, degradação e/ou recuperação.

Para os estudos sobre desenvolvimento sustentável que iremos desenvolver, aparecem como relevantes as definições contidas nos estudos da IUCN/ UNEP/ WWF (1991: 198-201, in Herculano, 1998: 89), que definem a sociedade ecologicamente sustentável como a que conserva a biodiversidade e os sistemas de suporte à vida; que assegura que o uso dos recursos renováveis seja sustentável e que a degradação dos recursos não renováveis seja minimizada; e que consiga se manter dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas. Em nossos estudos podemos apontar e garantir somente a prática do segundo item desses indicadores de sustentabilidade, pois a biodiversidade e seus sistemas de suporte, até os seus limites, inserem-se em políticas com articulação horizontal e vertical superior, que ainda não demonstraram interesse de mensuração em seus programas, diferentemente do que aponta Herculano, que vê as políticas ambientais institucionais concentrando-se no primeiro quesito, de defesa da biodiversidade (1998: 91). Chega-se por fim a uma proposta que acresça aos indicadores de desenvolvimento humano (IDH) a dimensão ambiental, alcançando-se um necessário indicador de qualidade de vida (IQV), que além de contemplar as condições econômicas, científico-culturais e políticas, disponibilize dados sobre recursos naturais e ambientais individualizados ou caracterizados por ecossistemas, naturais e/ou construídos.

A necessidade de um IQV local reforça os pressupostos do presente trabalho, na medida em que os pontos indicativos de qualidade de vida devem ser desagregados, isto é, mensurados sobretudo localmente. Enfatiza-se o microsocial e espacial tanto



para a equalização da desigualdade econômica como para as práticas de políticas preservacionistas, além de nortear políticas locais e sua conseqüente alocação de recursos financeiros (1998: 94). É enfatizado também que o referido novo indicador seja expresso não só técnica mas monetariamente, para o amparo à correção de distorções encontradas tanto no PIB como no IDH.

Indicadores dessa natureza serão essenciais para a mensuração de limites, organização de políticas de desenvolvimento e avaliação de programas de financiamento internacional para a sustentabilidade.

Como veremos no capítulo de avaliação do Programa de Execução Descentralizada, quanto mais claro o pressuposto dos indicadores e seus objetivos, mais certamente poderemos mensurar, replicar e normatizar ações concertadas de alcance regional e global, e estruturação e executabilidade locais.

