

# IMPASSES SOCIAIS E POLÍTICOS EM TORNO DE MEIO AMBIENTE

Maristela Bernardo

**D**e início, é interessante esclarecer (até para identificar possíveis vieses) que meu envolvimento com o tema Meio Ambiente e suas correlações não surgiu como preocupação acadêmica, derivada do interesse externo, típico do pesquisador, por um objeto de estudo relevante. Na verdade, talvez até se tenha originado de um olhar de natureza acadêmica, no sentido do impulso para o conhecimento além das aparências, mas, a rigor, a origem das reflexões aqui desenvolvidas está mesmo num produtivo e progressivo desconforto experimentado e em contradições constatadas e vividas nos últimos quinze anos de observação e comprometimento no meio ambientalista, seja com as organizações não-governamentais, seja no espaço de negociação e encontro que se formou no Congresso Nacional — especialmente durante a Assembléia Nacional Constituinte e imediatamente após — em torno dos temas que se abrigam sob o guarda-chuva do rótulo Questão Ambiental.

A procura da Universidade e a transformação formal dessas preocupações num projeto de estudo foram a óbvia decorrência de dúvidas sem solução engajada e, ao mesmo tempo, da intuição do caráter significativo, da riqueza — no geral e nos detalhes — e dos impasses da formação de um campo aparentemente inovador de organização e ação da sociedade, tendo como eixo *sui generis* o ambiente natural.

Motivos existem para pensar a entrada da variável Meio Ambiente no

---

Maristela Bernardo é consultora do Senado Federal e doutoranda do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

cenário internacional e nacional — sobretudo a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972 — como portadora de indicadores de mudança social. O próprio fato de conferir personalidade política à base física do planeta, de entrar na compreensão das relações sociais pelo foco da posse, uso e degradação dos recursos naturais, abre um fascinante leque de possibilidades explicativas e de interações heterodoxas. E, também, de um quase inesgotável e rápido jogo de luzes e sombras, palco e bastidores, especialmente em função da maneira como o aparato de comunicação de massa digere e potencializa (ou, ao contrário, em certos momentos, subdimensiona) o assunto.

Está-se, assim, lidando com uma complexidade invulgar de relações dinâmicas e com o desafio de penetrar no âmago da suposição, bastante difundida, de que se está diante de algo novo.

Prefiro partir da premissa de que essa suposição é correta e, ao mesmo tempo, não o é. O que, então, é determinante ou, pelo menos, tendencialmente determinante?

Chamam a atenção questões muito instigantes levantadas pela valorização política do meio ambiente. Ela sugere, em primeiro lugar, uma diluição de fronteiras geopolíticas que, se não se contrapõe radicalmente à existência dos Estados nacionais, exige pensar relações diferenciadas, capazes de manejar o *continuum* físico do planeta, inexorável diante de quaisquer barreiras sociais ou econômicas, cadeia de causas e efeitos dramaticamente demonstrada por um evento como Chernobyl ou pelos chamados problemas ecológicos globais (danos à camada de ozônio, redução da biodiversidade, degradação dos oceanos e recursos hídricos em geral, etc.).

Além disso, a agregação em torno do meio ambiente acontece horizontalmente, perpassa classes, faixas etárias, etnias, enfim, cortes de toda ordem, e levaria, em tese, a um tipo de solidariedade e de interesse comum cuja gênese atropelaria a lógica ou lógicas vigentes, de base isolacionista, segmentada e competitiva.

Tais formas de agregação foram estudadas principalmente por Eduardo Viola (1993), por meio do conceito de ambientalismo multissetorial complexo, que cria uma tipologia e, ao mesmo tempo, propõe uma metodologia para pensar as inúmeras possibilidades de troca e superposição entre os tipos.

Pensar as relações diferenciadas (e se elas são, de fato, novas) aqui citadas remete, por sua vez, a um claro problema de governabilidade nacional e global (também objeto por excelência dos estudos de Viola),

discussão central e essencial que transcende uma abordagem meramente ambientalista. O complicador é que, em certa medida, essa discussão e outras, muito férteis, são esvaziadas na esteira da forte banalização do conceito de “desenvolvimento sustentável”, supostamente capaz de operar e ordenar o conjunto de interações compatível com a unção do meio ambiente como um eixo fundamental de organização da sociedade.

Vários caminhos podem ser tomados para se tentar entender melhor o cruzamento meio ambiente/sociedade. Um deles implica recuperar e analisar o peso das origens daquele que é hoje o discurso ambientalista predominante e que está na raiz da institucionalização rápida e intensa do tema nas duas últimas décadas. Refiro-me não a origens remotas mas a um marco inegável, que é a elaboração e divulgação, em 1987, do documento “Nosso Futuro Comum”, como é mais conhecido o Relatório da comissão especial criada pela Assembléia Geral da ONU para, sob a presidência da então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável, em nível mundial, por volta do ano 2000 e daí em diante. O documento também é conhecido como Relatório Brundtland.

O modelo de diagnóstico e de análise nele firmados reproduziu-se vigorosamente desde a sua divulgação e criou uma espécie de linhagem de trato com as questões ambientais que são sem dúvida, juntamente com suas derivações, as mais importantes nas duas últimas décadas. A Constituição brasileira, por exemplo, nos seus dispositivos ambientais, filia-se diretamente ao Relatório Brundtland e foi seu produto normativo mais imediato e bem-sucedido, servindo de modelo para outros países.

Uma das principais contribuições do Relatório foi ter formulado claramente a interação meio ambiente/estrutura social e econômica como eixo para a compreensão do processo de desenvolvimento e para a construção de alternativas. Outra contribuição significativa foi ter estabelecido a definição de “desenvolvimento sustentável” que é usada até hoje como referência maior para o conceito, a despeito de ele ter sido apropriado e retocado pelos mais diferentes setores e interesses com uma volúpia inusitada.

Para “Nosso Futuro Comum”, o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. Parece simplista, mas afirma termos importantes para o entendimento da questão ambiental. Coloca em destaque idéias como a de que o desenvolvimento lida com um patrimônio comum, a de que esse patrimônio não é infinito e a de que a perspectiva do

desenvolvimento deve ser intergeracional, ou seja, atribui hoje direitos a gerações que ainda não existem e, com isso, enfatiza a primazia do longo prazo, da “sustentabilidade” como pré-requisito, sobretudo, para as ações dos agentes econômicos. O que é certamente estranho à dinâmica central — do mercado — do estilo de desenvolvimento vigente.

O texto forneceu bases para compreensão ampliada — depois desdobra da ideologicamente —, não apenas naturalista da questão ambiental, na medida em que descreve o “desenvolvimento sustentável” como um processo de mudança, na busca da harmonia entre necessidades atuais e futuras, no qual o tipo de exploração dos recursos naturais é uma variável ao lado de outras, incluindo aí a mudança institucional. Apontou, ainda, como elementos críticos do atual estilo de desenvolvimento, a desigualdade entre indivíduos e nações e empecilhos originados nos sistemas políticos.

Quanto a diretrizes de políticas, “Nosso Futuro Comum” alinha acesso mais justo a recursos, aprimoramento humano por meio da educação, planejamento familiar, reforço às culturas dos povos tradicionais — nesse caso, com a ressalva realista: “onde ainda existirem” —, segurança alimentar, contenção da destruição da diversidade biológica, reforma do padrão industrial (para produzir mais com menos), solução para a crise urbana do mundo em desenvolvimento.

Talvez até pela impotência diante da complexidade que tais diretrizes evocam (pois, no limite, significam a procura do “bom capitalismo”), o documento enfatiza o caminho dos projetos comunitários de elevação da qualidade de vida, nicho onde se fortaleceram as correntes mais independentes do ambientalismo, de sólida inserção comunitária, mas menos visíveis e pouco influentes do ponto de vista do processo de tomada de decisão.

Uma avaliação conjunta do diagnóstico e das diretrizes apresentados em “Nosso Futuro Comum” leva a vê-lo como manifesto essencialmente ético, que passa ao largo das dificuldades estruturais implícitas na realização de sua proposta. Poderia mesmo ser considerado a formulação inicial de uma Utopia liberal de justiça social e ambiental, dentro dos cânones de uma sociedade regida pelo mercado.

A observação dos usos do conceito de “desenvolvimento sustentável” mostra a pertinência dessa afirmação. O próprio mercado “mercantiliza” vigorosamente suas recém-descobertas imanências éticas de fundo ambiental. A realidade pós- Relatório Brundtland — ou seja, os rumos tomados pela chamada questão ambiental desde meados dos anos 80 — mostra essa

grande força do mercado que, de réu, passou a maior detentor de iniciativas nesse campo, a ponto de fazer com que, objetivamente, “desenvolvimento sustentável” seja identificado mais com seus interesses do que com quaisquer outros.

A questão ambiental, assim, cada vez mais se reduziria à gestão ambiental, uma relação normativa e empreendedora entre agentes privados e poder público, dentro de um quadro de mudança tecnológica de razões mais endógenas do que paradigmáticas.

A consequência perturbadora desse raciocínio é que, se ele não nega, no mínimo leva a questionar a existência de uma nova esfera pública e novas institucionalidades advindas do fator meio ambiente. Como vimos, porém, há na temática ambiental, *lato sensu*, elementos potencialmente inovadores da dinâmica social. São elementos comuns aos movimentos sociais novos que, como explica Hobsbawm (1995), baseiam-se numa análise especializada da organização social e na demanda por direitos que misturam expectativas específicas e incursões em propostas de mudanças na sociedade humana como um todo. Viola (1987) tratou dos movimentos ecológicos e pacifistas como um ponto de inflexão na história da mobilização social e da ação coletiva.

O ambientalismo, uma denominação pragmática que acabou suplantando o *ecologismo* e designando o espectro de percepções e ações vinculadas a Meio Ambiente, deve ser objeto de uma análise própria, pois, dadas as suas possibilidades interativas e as características de suas demandas, aqui em parte tratadas, como nenhum outro transcende segmentos e leva necessariamente à trama, à complexidade, à diversidade, ao universal.

Seria, nesse sentido, solo fértil para a emergência de novos atores sociais. A história recente aparentemente mostra isso, por meio do fenômeno das Organizações Não-Governamentais. Embora configurem forma de organização/ação identificada hoje com a maioria das manifestações oriundas da sociedade, consagraram-se inicialmente como supostas portadoras de inovação política e de mudança social, no quadro ambientalista.

As ONGs ambientalistas são entendidas aqui não só no seu sentido estrito, mas considerando também o seu cruzamento com o que existe de generalizável em outras causas específicas. Trata-se de um cuidado necessário, principalmente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, quando foi intensa a intermigração entre ambientalismo e outros movimentos e tendências, principalmente aqueles que, generalizando, poderiam ser identificados com o

pensamento socialista. Essa simbiose, com todos os seus problemas de atração e rejeição simultâneas, explica em boa parte a predominância do que hoje se conhece por socioambientalismo.

Chega-se, assim, ao núcleo central do que se poderia ainda chamar de questão ambiental: um impasse político ou, melhor dizendo, uma forma peculiar pela qual se dá o amadurecimento, como questão política, da análise ambiental do mundo, das propostas que gerou e dos caminhos que efetivamente percorreu, transcendendo seu caráter especificamente ambiental. Isso equivale a trazer à tona a premência de qualificar a apreensão dessa temática por parte da sociedade civil. Trata-se de tarefa complexa que não conduz, neste momento, a qualquer resposta, mas permite levantar tópicos relevantes e polêmicos.

São pontos que poderiam ser definidos como constatações desconcertantes à procura de explicações. O exercício aqui feito (baseado especialmente na observação do caso brasileiro) é uma tentativa de iluminar alguns desses pontos e de ultrapassar as ilusões de intelecção provocadas por suas aparências.

1. Se o “desenvolvimento sustentável” pode efetivamente ser visto como a marca registrada de uma Utopia liberal, como foi dito — o que permitiria circunscrevê-lo como simples adequação tecnológica no manejo de uma situação estruturalmente dada —, quais são os atores decisivos para operá-lo?

Mais uma vez, a observação mostra enormes contradições. Ainda que o consideremos domínio prioritário das forças do mercado, que o estariam moldando decisivamente, também o desenvolvimento do ambientalismo multissetorial complexo, de que fala Viola, impõe seus termos e torna imperativa a assunção de discursos, práticas e alianças que extrapolam as possibilidades de absorção daquela lógica dominante, ou, pelo menos, de uma absorção completa. Suas contradições acabam por desarrumar o que parece ser a tendência monolítica, pois vão além do puramente formal.

Da mesma maneira que o mercado tem que lidar com tais contradições, também o Estado, o outro grande personagem, é levado a gerir restritivamente a demanda ambiental, refletindo seus compromissos concretos e históricos, porém sem abrir mão do discurso que, no imaginário social, é coerente com os múltiplos valores — do espiritual ao paisagístico — e com a expectativa de qualidade de vida implícitos na proteção ambiental.

2. Se as ONGs são vistas como portadoras daqueles valores e se auto-propõem como representantes da sociedade civil na construção dos meca-

nismos — especialmente os institucionais e políticos — para sua realização, elas são indispensáveis, tanto ao mercado quanto ao Estado, como fonte de legitimação, como atestado de inovação para procedimentos que, na verdade, não trazem inovação, na medida em que dependem, estruturalmente, da manutenção do bloqueio tradicional dos espaços públicos onde se forjaria uma inovação real.

Cabe às ONGs, assim, a mais profunda das contradições inerentes à situação descrita: dependem, para sobreviver, da presunção do novo e da independência sobre suas ações, mas enredam-se em procedimentos políticos geradores e multiplicadores das fontes de poder do “desenvolvimento insustentável”.

3. A observação anterior não pode ser tomada como avaliação absoluta, pois reconhece que há várias direções simultâneas, inclusive aquela que ainda é uma incógnita política e que está ligada à ação das ONGs ambientalistas comunitárias, de base. Se, de um lado, parecem ser limitadas pelo horizonte de problemas muito tópicos e paroquiais e que envolvem interseção de pequenos poderes locais, por outro, podem estar gerando um efeito, não dimensionado, na formação da cidadania, ampliando-a ao lhe injetar as inquietações ambientais.

Voltando, porém, ao universo das ONGs que explicitamente “fazem política” — negociam e trocam na arena dos grandes poderes inseridos na modernidade globalizada —, o que se procura, aqui, é fazer uma incisão à procura da sua lógica decisiva, não da única. O tipo de interação que se verifica entre Estado, mercado e “sociedade civil”/ONGs (o termo *sociedade civil* entre aspas porque tomado na acepção difusa, adaptada a como as ONGs parecem se ver: representantes do todo social, com legitimidade para falar, julgar e decidir em nome dele, de maneira atemporal e sem a existência de mecanismos formais de aferição dessas representatividade e legitimidade) parece ser significativo o bastante para justificar a atenção e a dissecação. Especialmente porque, o que é curioso, mesmo que seja elevado o grau de atração dessas entidades pelas duas órbitas citadas (Estado e mercado), ainda assim permanecem beneficiárias das expectativas fluidas de mudança existentes na sociedade. É claro que podem ser procuradas explicações numa possível caducidade dos mecanismos tradicionais da representação democrática, na força da intermediação da mídia para “criar” e manter *clones* de inovação social, etc. Mas nenhuma dessas explicações é em si suficiente. De qualquer maneira, essa procura parece apontar insistentemente para a força de estratégias discursivas.

4. A provável existência de um pacto não expresso na ocupação tradicional, oculta sob o discurso “novo”, do espaço público que seria, virtualmente, o da mudança social, levaria também a duvidar da existência, *stricto sensu*, de novos atores, o que não quer dizer que se está perante mera maquiagem ou farsa. Ao contrário, não há maniqueísmos possíveis. O que se quer afirmar é que é verificável, aí sim, uma situação de manipulação maniqueísta ao se afirmar que, no âmbito da emergência política do meio ambiente, estão em ação novos atores.

Talvez fosse mais apropriado falar de híbridos, mas deve-se reconhecer que, dadas as lacunas de representatividade e as relações de dependência constatáveis (entre ONGs, Estado e mercado), há um sensível desequilíbrio, apontando para uma configuração mais próxima de velhos atores sociais — que talvez pudessem ser adequadamente analisados à luz de conceitos consagrados, a exemplo da formação de elites — do que da prevalência da inovação, pois esta implicaria um espaço político diferenciado, o que não se pode dizer que exista, a rigor, na situação aqui comentada.

Um indício interessante, a esse respeito, pode ser a rapidez com que práticas relacionadas, justamente, à inovação política — tais como todas aquelas identificadas com participação, construção de consenso, parceria, decisões colegiadas, etc. — são mediática e praticamente esvaziadas do novo e passam rapidamente a descrever, em boa parte, maneirismos e lutas tradicionais pelo poder.

5. Os tópicos anteriores deságuam no tema, anteriormente citado, da governabilidade global. Admitindo-se que o atual desenho geopolítico do mundo, baseado em Estados nacionais e instituições inter- e extranacionais, carrega fundas incompatibilidades com as necessidades de instituições capazes de gerir os problemas e as soluções ambientais, não se pode deixar de projetar desdobramentos das propostas de governo global, levando-se em conta as questões levantadas, relativas à reciclagem de práticas sociais e políticas tradicionais, à sombra da “novidade” ambiental.

Assim, é lícito pensar um cenário no qual os atuais mecanismos da democracia representativa sejam descartados para dar lugar a outros, mais restritivos e autoritários, porém capazes de manter sob controle a variável do equilíbrio ambiental. Em outro cenário, trabalhado por autores como Viola e Hector Leis (1993), o autoritarismo discricionário não se coloca, pois projeta-se como solução um sistema meritocrático de base ética. O problema da proposta é que ela imediatamente suscita a pergunta sobre a



fonte material de aferição do mérito, o que suporia precondições de governabilidade praticamente inatingíveis e novos atores — de fato — distanciados das atuais fontes de poder que, provavelmente, seriam também as fontes de atribuição de “mérito”.

As questões aqui levantadas quanto ao perfil das ONGs também justificam os reparos acima feitos à solução meritocrática, pois a observação da realidade permite indicar como provável que tal solução caminhasse para uma radical separação entre meritocracia e sociedade, a ponto de levar a uma reversão ao primeiro cenário, o autoritário.

A governabilidade global pode ser pensada, ao contrário de soluções restritivas, como solução ampliadora, a partir do aprofundamento dos mecanismos próprios da democracia, de maneira a dar operacionalidade à diversidade e superar os entraves colocados pela atual partição de poder internacional entre os Estados nacionais, no que diz respeito à implementação de medidas destinadas a manter ou recuperar o equilíbrio mundial, que envolvam a relativização das fronteiras artificiais.

6. O edifício da questão ambiental ergue-se sobre a presumida existência de um direito ambiental, individual e coletivo, com vida própria, reconhecido, construído e tornado irreversível nos últimos vinte anos, com um caráter nunca antes formulado com a mesma amplitude e profundidade.

O entrelaçamento progressivo da demanda ambiental com as demandas sociais clássicas, os direitos de segunda geração, também parece ser uma tendência majoritária forte, manifesta até mesmo pela consagração da mudança da denominação ambientalismo para socioambientalismo.

Essa junção é concomitante com a quebra paulatina de resistências dos movimentos sociais clássicos em relação à proteção ambiental. Mas essa quebra não se dá, ao que tudo indica, de maneira linear. Há idas e voltas em torno daquele que aparece como impedimento para a fusão perfeita de interesses: a proteção ambiental limita e limitará sempre a ocupação humana motivada pelas carências de curtíssimo prazo. A compreensão dos ganhos dessa proteção implica a aceitação do longo prazo ou, pelo menos, do médio prazo. E ambos quase sempre ultrapassam as bordas da sobrevivência física das populações envolvidas, ainda que tal sobrevivência possa também ser inviabilizada pela degradação ambiental. O que ocorre é um *gap* de percepção, muitas vezes insuperável, visto que estão em ação macrovariáveis políticas que instrumentalizam o sentido da proteção ambiental, adaptando-a e injetando-lhe, contraditoriamente, coerência com o grau de degradação ambiental indispensável a manter o atual equilíbrio de forças.

O meio ambiente, nessa perspectiva, subsistiria mais como parte integrante de outras demandas — tais como saúde e habitação — do que como direito novo com autonomia para sugerir uma redefinição de todo o arranjo social.

## Referências bibliográficas

- Câmara dos Deputados/Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (1994) *Diretrizes de Ação para o Meio Ambiente no Brasil* (relatório final de seminário). Brasília: Gráfica do Senado Federal.
- Cavalcanti, Clóvis (1995) (org.). *Desenvolvimento e natureza*. São Paulo: Ed. Cortez.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991) *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas.
- Hobsbawm, Eric. (1995) *A Era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Leis, Hector R. (1995) “Globalização e democracia: necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 28, junho.
- Porter, G. e Brown, J. (1991) *Global Environmental Politics*. Boulder: Westview Press.
- Viola, Eduardo J. *A expansão do ambientalismo multissetorial e a globalização da ordem mundial, 1985-1992*. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, série Documento de Trabalho n.º 16.
- Viola, E. J. e Leis, H. R. (1992) “A evolução das políticas ambientais no Brasil”, in *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp.
- \_\_\_\_\_ (1993) *O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável*. (mimeo).